

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 11135

- *Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Examen des amendements au texte de la commission des lois sur les articles délégués au fond* 11135
- *Proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs Désignation d'un rapporteur* 11152

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 11155

- *Drones dans les forces armées – Examen du rapport d'information*..... 11155
- *Projet de loi autorisant la ratification du protocole d'amendement à la convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel – Examen du rapport et du texte de la commission* 11164
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kosovo relatif à l'emploi des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 11165
- *« Quelle boussole stratégique pour l'Europe ? » – Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)*..... 11167
- *Retour d'expérience du conflit du Haut-Karabagh – Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)*..... 11167
- *Désignation de rapporteurs* 11167
- *Situation des Chrétiens et minorités d'Orient – Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères (sera publié ultérieurement)* 11168

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 11169

- *Assurance chômage – Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion* 11169
- *Proposition de loi pour la prévention en santé au travail – Examen des amendements au texte de la commission*..... 11184
- *Situation et perspectives des comptes sociaux – Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics* 11203
- *Hommage à un commissaire décédé* 11212
- *Application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 – Examen du rapport d'information*..... 11212

- *Réserves des régimes de retraites – Examen du rapport d’information* 11217
- *Élection du rapporteur général*..... 11224
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 - Désignation de rapporteurs*... 11225
- *Projet de loi de finances pour 2022- Désignation de rapporteurs pour avis*..... 11225
- *Désignation d’un rapporteur* 11226
- *Proposition de loi pour la prévention en santé au travail – Désignation des candidats à la commission mixte paritaire* 11226

COMMISSION DE L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 11227

- *Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l’action publique locale – Examen des amendements au texte de la commission*..... 11227

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 11231

- *Désignation de rapporteur*..... 11231
- *« Promouvoir et protéger une culture partagée de l’intégrité scientifique » - Présentation du rapport (sera publiée ultérieurement)*..... 11231
- *Contribution vie étudiante et de campus (CVEC) – Présentation du rapport d’information (sera publiée ultérieurement)*..... 11231

COMMISSION DES FINANCES..... 11233

- *Bilan de l’intégration de la gendarmerie au ministère de l’intérieur – Audition de MM. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, Jérôme Léonnet, directeur général adjoint de la police nationale et Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale, pour suite à donner à l’enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l’article 58-2° de la LOLF* 11233
- *Projet de loi de finances rectificative pour 2021 - Examen de l’amendement du Gouvernement à l’article 4* 11246
- *Assurer les risques exceptionnels : quelle couverture et quel financement ? – Audition de MM. Bertrand Labilloy, directeur général de la Caisse centrale de réassurance (CCR), Joël Limouzin, membre du bureau de la Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles (FNSEA), Mmes Florence Lustman, présidente de la Fédération française de l’assurance (FFA) et Stéphanie Pauzat, vice-présidente de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)*..... 11248
- *Projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2020 – Examen du rapport*..... 11264
- *Contrôle budgétaire – Mission « Transformation et fonction publiques » – Communication*... 11271

- *Contrôle budgétaire – Rôle des maisons départementales des personnes handicapées dans la gestion de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) – Communication..... 11276*
- *Projet de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire 11282*
- *Désignation de rapporteurs 11282*
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis 11283*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 11285

- *Audition des organisations professionnelles de policiers sur les conditions d'exercice de leurs missions 11285*
- *Réponse pénale et exécution des peines, et projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire – Audition de M. Ivan Guitz, président de l'Association nationale des juges d'application des peines, Mme Virginie Peltier, professeur de droit privé et sciences criminelles à la Faculté de droit et science politique de l'Université de Bordeaux, MM. Laurent Ridet, directeur de l'administration pénitentiaire, Thierry Donard, directeur adjoint de l'administration pénitentiaire, Damien Savarzeix, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Chalon-sur-Saône, représentant la Conférence nationale des procureurs de la République, Jean-Olivier Viout, magistrat honoraire, ancien procureur général près la cour d'appel de Lyon 11307*
- *Audition de M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour la présentation de son rapport annuel..... 11327*
- *Mission d'information sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 – Audition de MM. Alain Brousse, directeur général d'Adrexo et Éric Paumier, co-président de Hopps Group..... 11338*
- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement (deuxième lecture) – Examen des amendements 11350*
- *Mission d'information sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 – Audition de Mme Laure de La Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)..... 11351*
- *Mission d'information sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 – Audition de M. Jean-Denis Combrexelle, président du comité de suivi pour les élections départementales et régionales de juin 2021 11357*
- *Mission d'information sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 – Audition de M. Pascal Lorne, président de Gojob..... 11365*
- *Mission d'information sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence - Audition de M. Didier Vidal, administrateur interministériel des communications électroniques de défense (sera publié ultérieurement)..... 11372*

- *Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Examen des amendements au texte de la commission.....* 11372
- *Projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission* 11399
- *États généraux de la justice - Communication.....* 11407
- *Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....* 11409

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 11433

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique modifiant la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.....* 11433
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique* 11434
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021* 11452
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.....* 11460

MISSION COMMUNE D'INFORMATION DESTINÉE À ÉVALUER LES EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉS 11465

- *Présentation de l'étude sur les réponses juridiques et opérationnelles apportées à la crise sanitaire dans différents États dont la France par les équipes du cabinet TAJ.....* 11465
- *Examen des recommandations relatives à la stratégie vaccinale* 11473
- *Examen des recommandations sanitaires, économiques et budgétaires.....* 11477

MISSION D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET DE L'ÉMANCIPATION DE LA JEUNESSE 11483

- *Audition de Monsieur Jean-Louis Borloo, ancien ministre d'État.....* 11483

MISSION D'INFORMATION SUR LE HARCÈLEMENT SCOLAIRE ET LE CYBERHARCÈLEMENT 11491

- *Audition des responsables des affaires publiques des principaux réseaux sociaux : Instagram, Facebook, Snapchat, et Tiktok.....* 11491
- *Audition d'un laboratoire d'idées du numérique et d'une plateforme de modération, avec la participation de M. Thierry Jadot, ancien président, Dentsu Aegis Network et contributeur*

<i>aux travaux de l'Institut Montaigne et de M. Matthieu Boutard, directeur général de la plateforme de modération Bodyguard.....</i>	<i>11519</i>
• <i>Audition de Mme Claire Hédon, défenseure des droits, et de M. Éric Deleamar, défenseur des enfants</i>	<i>11531</i>
• <i>Audition de M. Éric Debarbieux, ancien président-fondateur de l'Observatoire international de la violence à l'école et vice-président de l'association « Prévenance »</i>	<i>11543</i>
• <i>Audition de M. Erwan Balanant, député, auteur du rapport de mission gouvernementale : « Comprendre et combattre le harcèlement, 120 propositions »</i>	<i>11552</i>
• <i>Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports.....</i>	<i>11561</i>
MISSION D'INFORMATION RELATIVE AUX CONDITIONS DE LA VIE ÉTUDIANTE EN FRANCE	11571
• <i>Examen du projet de rapport</i>	<i>11571</i>
MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « UBERISATION DE LA SOCIÉTÉ : QUEL IMPACT DES PLATEFORMES NUMÉRIQUES SUR LES MÉTIERS ET L'EMPLOI ? »	11583
• <i>Audition de Mme Salwa Toko, présidente de Becomtech, ancienne présidente du Conseil national du numérique et auteure du rapport « Travailler à l'ère des plateformes. Mise à jour requise » (sera publié ultérieurement)</i>	<i>11583</i>
• <i>Audition de Mmes Sarah Abdelnour, maîtresse de conférences en sociologie, Sophie Bernard, professeure de sociologie, M. Emilien Julliard, post-doctorant et Mme Dominique Méda, professeure de sociologie, à l'Université Paris-Dauphine (sera publié ultérieurement)</i>	<i>11583</i>
Mission d'information sur le thème : « Les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences »	11585
• <i>Réunion constitutive</i>	<i>11585</i>
PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 12 JUILLET ET À VENIR	11593

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Jeudi 8 juillet 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Examen des amendements au texte de la commission des lois sur les articles délégués au fond

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons les amendements de séance du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. Il nous reste quelque trois cents amendements, sur lesquels notre rapporteur va nous donner ses avis.

Article additionnel avant l'article 15

Article additionnel avant article 15			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DINDAR	68 rect.	Création d'objectifs de création de logements sociaux par arrondissement à Paris, Lyon et Marseille	Défavorable
M. DELAHAYE	770 rect.	Calcul en flux de l'objectif de logements sociaux dans le cadre de la loi SRU	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	1495 rect. <i>bis</i>	Fixation à 30 % au lieu de 25 % le taux de logements sociaux cibles dans les communes concernées	Défavorable
M. GAY	227 rect. <i>bis</i>	Rapport du Gouvernement au Parlement sur les aides aux maires bâtisseurs et aux bailleurs sociaux.	Défavorable

Article 15

Article 15			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MOUILLER	176 rect. <i>ter</i>	Exemption des communes nouvelles composées de communes qui n'étaient pas soumises à la loi SRU	Défavorable
M. DALLIER	751 rect.	Fixation à 20 % de l'objectif de logements sociaux dans les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et dans lesquelles le taux de pauvreté des ménages dépasse les 25 % dans le parc locatif	Défavorable
M. DALLIER	752 rect.	Fixation à 20 % de l'objectif de logements sociaux dans les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et dans lesquelles le taux de pauvreté des ménages dépasse les 30 % dans le parc locatif	Défavorable

M. DELAHAYE	767	Fixation du seuil d'entrée dans la loi SRU à 5 000 habitants pour les communes nouvelles	Défavorable
Mme NOËL	79 rect. <i>ter</i>	Calcul en flux de l'objectif de logements sociaux dans le cadre de la loi SRU pour les communes frontalières en tension	Défavorable

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 991 rectifié prévoit des sanctions financières contre l'État s'il ne parvient pas à atteindre les objectifs de production de logements sociaux dans les communes carencées lorsqu'il a repris le droit de préemption et l'attribution des permis de construire. Avis défavorable.

M. Laurent Duplomb. – Je trouve dommage qu'on ne trouve pas le courage de le faire, ce serait justice que d'appliquer à l'État le traitement qu'il nous inflige, lui qui n'hésite jamais à nous donner des leçons...

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – J'entends bien, mais nous avons pris le parti de supprimer de nombreuses sanctions contre les maires, donc je crois que l'amendement est satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 991 rectifié.

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ARTIGALAS	479	Suppression de l'automatisme de l'exemption pour motif d'inconstructibilité	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1578 rect.	Supprimer la capacité d'appel au préfet de département des communes en cas de refus de l'intercommunalité de transmettre leur demande d'exemption	Défavorable
M. HAYE	1665	Supprimer la capacité d'appel au préfet de département des communes en cas de refus de l'intercommunalité de transmettre leur demande d'exemption	Défavorable
Mme THOMAS	24 rect.	Suppression du seuil d'appartenance à une agglomération de plus de 30 000 habitants pour le critère d'exemption pour isolement	Défavorable
M. MENONVILLE	838 rect. <i>bis</i>	Suppression du seuil d'appartenance à une agglomération de plus de 30 000 habitants pour le critère d'exemption pour isolement	Défavorable
Mme THOMAS	25 rect.	Exemptions des communes rurales de la loi SRU	Défavorable
M. MENONVILLE	839 rect. <i>bis</i>	Exemptions des communes rurales de la loi SRU	Défavorable
M. COZIC	901 rect.	Porter à six ans l'exception pour inconstructibilité	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1011 rect.	Porter à six ans l'exception pour inconstructibilité	Défavorable
M. RICHARD	1647	Minoration des objectifs de logements sociaux en fonction du taux d'inconstructibilité de la commune	Défavorable
Mme THOMAS	22 rect.	Possibilité pour les collectivités territoriales de fixer leur propre système de normes batimentaires	Défavorable
Mme THOMAS	23 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour les communes d'affiner et de préciser les zonages géographiques qui déterminent les dispositifs d'aide à l'investissement comme les défiscalisations ou les prêts à taux réduit accordés	Défavorable

Mme THOMAS	26 rect.	Modification du critère d'exemption pour inconstructibilité en retenant une « part significative du territoire » et le recul du trait de côte	Défavorable
M. WATTEBLED	1540 rect.	Examen de l'exception d'inconstructibilité sur tout le territoire de la commune	Défavorable
M. SAVIN	1053 rect.	Harmonisation de la notion de « territoire urbanisé »	Favorable
M. Henri LEROY	992 rect.	Appréciation de l'exception pour inconstructibilité	Défavorable
Mme Laure DARCOS	32 rect.	Extension de la liste des logements locatifs sociaux aux résidences hôtelières à vocation sociale à la condition que l'occupation de ces logements ou hébergements soit établie depuis au moins un an	Défavorable
Mme PROCACCIA	165 rect.	Extension de la liste des logements locatifs sociaux aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT), aux établissements médico-sociaux, aux foyers de l'enfance, aux maisons d'accueil spécialisées et aux logements d'urgence sociale mis en place par les communes	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	1496	Réduction de la liste des logements sociaux - Suppression des logements en usufruit locatif social (ULS) et réduction à 5 ans au lieu de 10 ans de la prise en compte des logements HLM vendus à leurs propriétaires	Défavorable

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Avec l'amendement n° 1390, le Gouvernement rétablit le comptage des logements militaires de la gendarmerie parmi les résidences principales de la commune : avis défavorable.

M. Laurent Duplomb. – Pourquoi ne pas accepter cet amendement ? N'a-t-il pas une incidence sur la compensation de la taxe d'habitation, avec un avantage pour les communes ?

Mme Sophie Primas, présidente. – En réalité, on parle ici du fait que les logements militaires sont comptabilisés parmi les résidences principales alors qu'ils ne sont pas conventionnés, ce qui accroît mécaniquement le nombre de logements sociaux à construire – tout ceci sans incidence sur la taxe d'habitation.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1390.

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme PRIMAS	1564 rect.	Décompte SRU - Déduction des résidences principales des logements concédés à des militaires des armées dans des immeubles dépendant du domaine de l'État	Favorable
Mme PROCACCIA	166 rect.	Extension de la liste des logements locatifs sociaux - Maintien des logements PSLA (prêt social location-accession) dans l'inventaire pendant 10 ans au lieu de 5 ans	Défavorable
M. DELAHAYE	769 rect.	Passage de trois à cinq ans de la périodicité des bilans SRU	Défavorable
Mme THOMAS	12 rect.	Passage de trois à cinq ans de la périodicité des bilans SRU	Défavorable

Article additionnel après article 15			
Mme de CIDRAC	174 rect. <i>bis</i>	Dérogation à l'application de la loi SRU dans les communes incluant un site patrimonial remarquable	Avis du Gouvernement
M. LÉVRIER	599 rect. <i>quater</i>	Dérogation à l'application de la loi SRU dans les communes incluant un site patrimonial remarquable	Avis du Gouvernement
Mme THOMAS	13 rect.	Extension de la liste des logements locatifs sociaux aux hôtels sociaux, aux logements transitoires, aux logements d'urgence sociale et aux logements communaux	Défavorable
Mme THOMAS	14 rect.	Extension de la liste des logements locatifs sociaux aux centres de détention et aux maisons centrales	Défavorable
Mme THOMAS	15 rect.	Extension de la liste des logements locatifs sociaux aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT), aux foyers de mineurs, aux établissements médicalisés, aux foyers de protection de l'enfance et aux maisons d'accueil spécialisées	Défavorable
Mme NOËL	585 rect. <i>ter</i>	Extension de la liste des logements locatifs sociaux aux terrains locatifs familiaux destinés à la sédentarisation des gens du voyage	Défavorable
Mme CARLOTTI	499	Réduction de la liste des logements sociaux - Réduction à 5 ans au lieu de 10 ans de la prise en compte des logements HLM vendus à leurs propriétaires	Défavorable
Article 15 bis			
Le Gouvernement	1391	Suppression de la surpondération des logements PLAI et de la minoration des logements PLS	Défavorable
M. CAPUS	369 rect.	Supprimer la minoration des logements PLS	Défavorable
Mme LAVARDE	612 rect. <i>bis</i>	Pondérer le décompte des logements sociaux en fonction de la taille des logements	Avis du Gouvernement
M. CAPUS	104 rect.	Rédactionnel	Favorable
Article additionnel après article 15 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PELLELAT	327 rect. <i>bis</i>	Extension de la liste des logements locatifs sociaux aux aires permanentes d'accueil destinées à la sédentarisation des gens du voyage	Défavorable
Mme MALET	380 rect. <i>quater</i>	Extension de la liste des logements sociaux - Décompte des logements évolutifs sociaux financés par l'État pendant 15 ans	Défavorable
Mme MALET	381 rect. <i>quater</i>	Extension de la liste des logements sociaux - Décompte des logements évolutifs sociaux financés par l'État pendant 15 ans	Défavorable
Mme SCHILLINGER	1195 rect. <i>bis</i>	Obligation pour le préfet de département de publier chaque année et pour chaque commune soumise à la loi SRU la liste et la surface des planchers des permis de construire accordés	Défavorable
Mme THOMAS	16 rect.	Obligation pour le préfet de département de publier chaque année et pour chaque commune soumise à la loi SRU la liste et la surface des planchers des permis de construire accordés	Défavorable
Mme TAILLÉ-	1498	Obligation pour le préfet de département de publier chaque année et pour chaque commune soumise à la	Défavorable

POLIAN		loi SRU la liste et la surface des planchers des permis de construire accordés	
Article 16			
M. Loïc HERVÉ	1585 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	1395	Suppression de plusieurs dispositions de l'article	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1579 rect.	Suppression de l'exonération du prélèvement SRU pour les communes bénéficiant de la DSR	Défavorable
Mme ARTIGALAS	480	Suppression l'élargissement des dépenses déductibles	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	1497	Suppression de plusieurs dispositions de l'article	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	1216	Déduction des pertes de recettes liées à la non-compensation de la TFPB	Favorable
Mme Laure DARCOS	37 rect.	Report sur deux ans des dépenses déductibles	Défavorable
M. Henri LEROY	990 rect.	Déduction du prélèvement SRU des travaux et équipements liés à la résilience, à la lutte contre les risques majeurs autant de dépenses qui s'inscrivent dans la protection des personnes, des biens mais aussi des habitations	Défavorable
Article additionnel après article 16			
Mme PROCACCIA	168 rect.	Utilisation du prélèvement SRU pour financer des équipements sociaux et contrôler la situation des locataires des logements sociaux	Défavorable
M. DELAHAYE	768	Prolongation du triennat de deux ans en raison de la crise sanitaire	Défavorable
Article 17			
Mme TAILLÉ-POLIAN	1501	Suppression de plusieurs dispositions de l'article dont la mutualisation intercommunale	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	1499 rect.	Création d'objectifs de création de logements sociaux par arrondissement à Paris, Lyon et Marseille	Défavorable
M. RICHARD	1648	Calcul du taux SRU par rapport à une référence historique du stock des résidences principales	Défavorable
Mme THOMAS	27 rect.	Fixation des objectifs de rattrapage selon un faisceau de critères	Défavorable
M. MENONVILLE	840 rect. <i>bis</i>	Fixation des objectifs de rattrapage selon un faisceau de critères	Défavorable
Mme ARTIGALAS	481	Réintroduction de la durée maximale de six ans des contrats de mixité sociale	Défavorable
M. GAY	230 rect.	Avis conforme de la commission nationale SRU sur la conclusion des contrats de mixité sociale	Défavorable
M. MARIE	609 rect. <i>quater</i>	Rétablissement de l'avis de la commission nationale SRU sur la conclusion des contrats de mixité sociale	Défavorable
Mme BERTHET	218 rect.	Division par deux de l'objectif de logements sociaux pour les communes touristiques	Défavorable
M. CAPUS	365 rect.	Assouplissement du calendrier de rattrapage pour les communes nouvelles dont aucune commune n'était soumise à la loi SRU	Favorable

Article additionnel après article 17			
M. CAPUS	364 rect. <i>bis</i>	Lissage de l'effet de seuil démographique dans la loi SRU	Défavorable
M. CAPUS	363 rect. <i>bis</i>	Fixation du seuil d'entrée dans la loi SRU à 5 000 habitants	Défavorable
M. LUREL	938 rect.	Étendre le champ d'application du dispositif de crédit d'impôt prévu en faveur des opérations de rénovation de logements sociaux dans les DOM aux logements situés hors zone quartiers de la politique de la ville (zone QPV).	Irrecevable 45
Article 18			
M. RAVIER	1346	Réécriture de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	1392	Modification des signataires et du contenu du contrat de mixité sociale	Défavorable
M. GENET	208 rect. <i>bis</i>	Dénommer « convention » le contrat de mixité sociale	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1589 rect.	Dénommer « convention » le contrat de mixité sociale	Défavorable
Mme THOMAS	28 rect.	Réserver la signature du contrat de mixité sociale à l'EPCI compétent en matière d'habitat	Défavorable
M. GENET	207 rect. <i>bis</i>	Suppression de la mention des attributions de logements sociaux dans le contrat de mixité sociale	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1588 rect.	Suppression de la mention des attributions de logements sociaux dans le contrat de mixité sociale	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	1502	Déclinaison des objectifs dans les QPV et rétablissement de l'avis de la commission nationale	Défavorable
Mme DINDAR	69 rect.	Déclinaison de l'objectif de construction de logements sociaux dans les CMS à Paris, Lyon et Marseille	Défavorable
M. GAY	231 rect.	Suppression de la signature du contrat de mixité sociale par l'EPCI	Défavorable
M. GAY	232 rect. <i>bis</i>	Avis conforme de la commission nationale SRU sur la conclusion des contrats de mixité sociale	Défavorable
Mme ARTIGALAS	482	Rétablissement de l'avis de la commission nationale SRU sur la conclusion des contrats de mixité sociale	Défavorable
Mme DREXLER	1127 rect.	Possibilité de signature du contrat de mixité sociale par le président du conseil des départements délégués des aides à la pierre	Défavorable
M. FAVREAU	460 rect. <i>bis</i>	Possibilité de signature du contrat de mixité sociale par le président du conseil des départements délégués des aides à la pierre	Défavorable
M. MENONVILLE	851 rect. <i>bis</i>	Possibilité de signature du contrat de mixité sociale par le président du conseil des départements délégués des aides à la pierre	Défavorable
M. Jean-Baptiste BLANC	617 rect.	Précisions sur la caractérisation des difficultés de la commune	Favorable
Mme VÉRIEN	905 rect.	Engagements de mixité sociale dans le cadre du CMS	Défavorable

Article additionnel après article 18			
M. Loïc HERVÉ	1586 rect.	Reconnaissance de la notion d'autorité organisatrice de l'habitat	Sagesse
Article 19			
M. RAVIER	1347	Suppression de l'article 19	Défavorable
M. GAY	234 rect.	Rendre l'arrêté de carence automatique dès le constat de la non-atteinte des objectifs	Défavorable
M. GAY	238 rect.	Création d'un taux plancher et augmentation du taux plafond des pénalités de carence	Défavorable
M. CAPUS	370 rect.	Réduire les sanctions pécuniaires en cas de carence	Défavorable
M. GAY	235 rect.	Rétablissement des sanctions au titre de la carence	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	1504	Rétablissement des sanctions au titre de la carence	Défavorable
Le Gouvernement	1393	Rétablissement du texte du Gouvernement	Défavorable
Mme THOMAS	29 rect.	Supprimer la majoration plancher	Défavorable
Mme ARTIGALAS	486	Rétablissement des sanctions au titre de la carence	Défavorable
M. GAY	236 rect.	Suppression de la consignation des pénalités de carence	Défavorable
Mme SCHILLINGER	1196 rect. <i>bis</i>	Ne plus décompter les PLS, les BRS et les logements conventionnés en cas de carence	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	1503 rect.	Ne plus décompter les PLS, les BRS et les logements conventionnés en cas de carence	Défavorable
Mme PROCACCIA	164 rect.	Réduction de pénalités de carence pour les villes qui prennent un engagement de réalisation de logements sociaux	Défavorable
Article additionnel après article 19			
M. Cédric VIAL	914 rect.	Dérogation à la Loi Montagne pour autoriser l'urbanisation en discontinuité de l'existant	Irrecevable 45
M. Cédric VIAL	1107 rect.	Création d'une taxe annuelle sur les logements de montagne non affectés à une résidence principale dans des secteurs réservés par le PLU	Défavorable
Article 19 bis			
M. GAY	237 rect.	Rétablissement de la reprise automatique du droit de préemption urbain en cas de carence	Défavorable
M. MARIE	610 rect. <i>quater</i>	Rétablissement de la reprise automatique du droit de préemption urbain en cas de carence	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	1505	Rétablissement de la reprise automatique du droit de préemption urbain en cas de carence	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1012 rect.	Rendre au maire le droit de préemption après un triennat	Défavorable
Mme MÉLOT	333 rect. <i>bis</i>	Rétablissement de la reprise du droit de préemption par le préfet mais en supprimant son caractère automatique	Défavorable
M. HAYE	1616	Rétablissement de la reprise du droit de préemption par le préfet mais en supprimant son caractère automatique	Défavorable

Article 20			
M. GAY	239 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
M. RICHARD	1649	Suppression de l'article	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	1220	Rédactionnel	Favorable
Mme DINDAR	70 rect.	Maintien du caractère motivé et public des avis de la commission nationale	Défavorable
Article additionnel après article 20			
M. GENET	209 rect. <i>bis</i>	Création d'une convention territoriale de coopération entre les EPCI et les bailleurs sociaux	Défavorable
Mme CARLOTTI	502	Rétablissement de l'agrément pour la production de logements locatifs intermédiaires	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	1217	Consultation du CRHH sur les garanties d'emprunts accordées par les collectivités territoriales aux organismes de foncier solidaire	Favorable
M. GENET	210 rect. <i>bis</i>	Création d'un comité des financeurs au sein des CRHH	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1591 rect. <i>bis</i>	Création d'un comité des financeurs au sein des CRHH	Défavorable
Mme PRÉVILLE	1492 rect. <i>ter</i>	Création d'un comité des financeurs au sein des CRHH	Défavorable
Mme CUKIERMAN	276 rect.	Garantir que les CRHH sont composés à moitié d'élus	Défavorable
Mme LIENEMANN	252	Remise d'un rapport au Parlement sur l'opportunité d'imposer un minimum de 30 % de logements locatifs sociaux dans les constructions.	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	1215	Pérennisation du dispositif de conventionnement « Louer abordable »	Favorable
Mme LIENEMANN	254	Conditionner l'aide à la reconversion de friches polluées à la réalisation de logements sociaux	Défavorable
M. GAY	240 rect.	Remise au Parlement d'un rapport sur la création d'une agence nationale foncière	Défavorable
Article 20 bis			
Mme LIENEMANN	1334	Co-présidence du CRHH par le président de la région ou son représentant	Sagesse
Mme MULLER-BRONN	981 rect.	Création de sections départementales des CRHH	Défavorable
Article 20 ter			
Mme ARTIGALAS	487	Définition des chartes promoteurs par les CRHH	Défavorable
Article 20 quater			
Mme PRIMAS	1563 rect.	Avis conforme du maire sur le déconventionnement de logements sociaux dans les villes déficitaires	Favorable
Article additionnel après article 20 quater			
M. GAY	233 rect.	Interdiction de la vente des logements sociaux dans les villes carencées	Défavorable

Article 20 quinquies			
Mme ARTIGALAS	483	Lien entre location d'un logement social et location d'une aire de stationnement	Défavorable
Mme LIENEMANN	603	Lien entre location d'un logement social et location d'une aire de stationnement	Défavorable
M. HAYE	1617 rect.	Lien entre location d'un logement social et location d'une aire de stationnement	Défavorable
Mme NOËL	581 rect. <i>quater</i>	Rétablissement du lien entre location d'un logement et celle d'une place de stationnement dans les communes en rattrapage SRU	Défavorable
Mme NOËL	582 rect. <i>quater</i>	Rétablissement du lien entre location d'un logement et celle d'une place de stationnement dans les communes en rattrapage SRU	Défavorable
Article additionnel après article 20 quinquies			
Mme NOËL	584 rect. <i>quater</i>	Contenu du règlement de plan local d'urbanisme en matière de réalisation d'aires de stationnement	Irrecevable 45
Article 20 sexies			
M. GAY	241 rect.	Suppression du plafond de 40 % de logements sociaux	Défavorable
Le Gouvernement	1394	Suppression du plafond de 40 % de logements sociaux	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	1506	Suppression du plafond de 40 % de logements sociaux	Défavorable
Article 20 septies			
Mme ESTROSI SASSONE	1221	Rédactionnel	Favorable
Article additionnel après article 21			
M. SALMON	1201	Création d'une sanction financière contre les réservataires ne respectant leurs obligations d'attributions aux publics prioritaires	Défavorable
M. SALMON	1200	Création d'une sanction financière contre les réservataires ne respectant leurs obligations d'attributions aux publics prioritaires	Défavorable
M. SALMON	1202	Création d'une sanction financière contre les réservataires ne respectant leurs obligations d'attributions aux publics prioritaires	Défavorable
M. IACOVELLI	1050	Facilitation de la réalisation des programmes de l'ANRU	Favorable

Le sous-amendement n° 1703 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 243 ainsi sous-amendé.

Article 22			
Mme DINDAR	73 rect.	Abrogation des dispositions pour pallier l'absence de CIA et modification du calendrier	Défavorable
M. GAY	243 rect.	Accord des maires sur les objectifs d'attributions fixés par l'EPCI en cas d'absence de CIA	Favorable si rectifié
Mme DINDAR	74 rect.	Rétablir le délai de deux ans pour la conclusion d'une CIA	Défavorable

M. SALMON	1203	Suppression des travailleurs clefs des publics prioritaires du logement social	Défavorable
Mme THOMAS	11 rect.	Préférence communale dans l'attribution des logements sociaux dans les communes de moins de 3 500 habitants	Défavorable
Article additionnel après article 22			
Mme DINDAR	98 rect.	Récupération des charges locatives en résidences universitaires sous forme de forfait	Irrecevable 45
Mme DINDAR	99 rect.	Clarification des conditions de colocation en HLM	Irrecevable 45
Mme DINDAR	83 rect.	Ajout du critère de seuil de pauvreté pour l'atteinte de l'objectif de 25 % d'attributions hors QPV.	Défavorable
Mme DINDAR	81 rect.	Adaptation et progressivité du taux d'attribution de 25 % aux ménages du 1er quartile hors QPV	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	1218	Introduire une nouvelle exception à la gestion en flux au profit des établissements de santé	Favorable
Mme DINDAR	82 rect.	Définition des publics prioritaires pour l'attribution de logements sociaux précisée et complétée au niveau local	Défavorable
Mme DINDAR	80 rect.	Précision sur les objectifs à atteindre en matière d'attribution	Défavorable
Mme ARTIGALAS	488	Précision sur les objectifs à atteindre en matière d'attribution	Défavorable
Mme DINDAR	100 rect.	Information de la commission d'attribution des logements sociaux en cas d'acceptation d'une offre de relogement en cas de démolition	Défavorable
Mme CARLOTTI	498	Professionnalisation des commissions de médiation dans le cadre du DALO	Défavorable
M. SALMON	1204	Professionnalisation des commissions de médiation dans le cadre du DALO	Défavorable
M. SALMON	1106	Versement de la moitié de l'astreinte DALO aux demandeurs	Défavorable
Mme CARLOTTI	1072	Versement de la moitié de l'astreinte DALO aux demandeurs	Défavorable
Mme DINDAR	86 rect.	Permettre la colocation en sous-location dans les HLM	Irrecevable 45
Mme DINDAR	106 rect.	Bail mobilité dans le parc social en zone détendue et dans les QPV	Irrecevable 45
Mme DINDAR	95 rect.	Liberté d'option entre les statuts de cotitulaire ou de colocataire	Irrecevable 45
Mme DINDAR	96 rect.	Révision du forfait de charges en cas de colocation HLM	Irrecevable 45
Mme DINDAR	85 rect.	Assouplir la définition de la sous-occupation des logements sociaux	Défavorable
Mme DINDAR	97 rect.	Nouvelle expérimentation sur les courts séjours en résidence universitaire	Défavorable
M. FÉRAUD	1084 rect. <i>ter</i>	Extension au logement intermédiaire de l'exonération d'impôt sur le revenu sur les plus-values constatées par les personnes physiques lors des cessions d'immeubles	Irrecevable 45
M. FÉRAUD	1083 rect. <i>ter</i>	Extension de l'exonération de plus-value pour les particuliers cédant leur bien à un OFS	Favorable
Mme DINDAR	84 rect.	Rendre facultatif le système de cotation des demandes de logements sociaux en zone détendue	Défavorable
Mme ARTIGALAS	489	Rendre facultatif le système de cotation des demandes de logements sociaux en zone détendue	Défavorable

M. GAY	242 rect.	Augmentation des plafonds de ressources pour accéder au logement social	Défavorable
Mme DINDAR	66 rect. <i>bis</i>	Expérimentation de lutte contre la vacance dans les logements sociaux en territoire détendu	Défavorable
Article 22 bis			
Mme DINDAR	105 rect.	Dématérialisation des CALEOL	Défavorable
Article 22 ter			
Mme ARTIGALAS	484	Suppression de l'article	Défavorable
Mme LIENEMANN	616 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
M. SALMON	1208	Suppression de l'article	Défavorable
M. HAYE	1618 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article	Défavorable
Article 22 quater			
Mme ARTIGALAS	1104	Suppression de la cotation des résidences	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	1222	Coordination partielle liée à la création du 22 <i>quater</i>	Favorable
Article additionnel après article 22 quater			
M. RAPIN	4 rect.	Cet amendement vise à créer une nouvelle catégorie de résidence d'habitat collectif dans le code de la construction et de l'habitation : la résidence pépinière, à destination des étudiants en fin de cycle et des jeunes actifs	Irrecevable 45
Article 23			
M. CAPUS	371 rect.	Rejet de la prolongation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	1508	Possibilité pour de nouvelles communes de candidater à l'expérimentation d'encadrement des loyers	Défavorable
Mme MÉLOT	332 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour de nouvelles communes de candidater à l'expérimentation d'encadrement des loyers	Défavorable
Mme ARTIGALAS	485	Possibilité pour de nouvelles communes de candidater à l'expérimentation d'encadrement des loyers	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	744 rect.	Possibilité pour de nouvelles communes de candidater à l'expérimentation d'encadrement des loyers	Défavorable
M. HAYE	1619	Possibilité pour de nouvelles communes de candidater à l'expérimentation d'encadrement des loyers	Défavorable
M. Pierre LAURENT	259 rect.	Création d'un comité d'évaluation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers	Défavorable
M. FÉRAUD	493	Création d'un comité d'évaluation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers	Défavorable
Mme BENBASSA	970	Création d'un comité d'évaluation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	1507 rect.	Le présent amendement vise à adapter le système d'encadrement des loyers en fixant le loyer de référence majoré à 10 % au lieu de 20 % en Île-de-	Défavorable

		France	
M. Pierre LAURENT	258 rect.	Limitation du complément de loyer à des caractéristiques luxueuses	Défavorable
M. FÉRAUD	492	Limitation du complément de loyer à des caractéristiques luxueuses	Défavorable
Mme BENBASSA	971	Limitation du complément de loyer à des caractéristiques luxueuses	Défavorable
M. Pierre LAURENT	257 rect.	Augmentation des amendes en cas de non respecte de l'encadrement des loyers	Défavorable
M. FÉRAUD	491	Augmentation des amendes en cas de non respecte de l'encadrement des loyers	Défavorable
Mme BENBASSA	969	Augmentation des amendes en cas de non respecte de l'encadrement des loyers	Défavorable
Article additionnel après article 23			
Mme ARTIGALAS	496	Sécurisation des chartes promoteurs	Défavorable
Article 24			
Mme LIENEMANN	1335	Clarifier la portée des articles 206 et 209 de la loi ELAN et écarter toute atteinte potentielle aux droits acquis des copropriétaires.	Favorable
M. HAYE	1620	Clarifier la portée des articles 206 et 209 de la loi ELAN et écarter toute atteinte potentielle aux droits acquis des copropriétaires.	Favorable
Article additionnel après article 24			
M. FÉRAUD	494	Permettre l'accès des agents assermentés du service municipal du logement aux parties communes des immeubles.	Irrecevable 45
Article 25			
M. GAY	244 rect.	Refus des délégations de compétences au profit des métropoles en matière d'habitat	Défavorable
M. RAVIER	1348	Refus des délégations de compétences au profit des métropoles en matière d'habitat	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	1223	Coordination juridique	Favorable
M. GAY	245 rect.	Précision rédactionnelle	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	1219	Rétablissement des compétences des métropoles en matière d'aliénation des logements sociaux	Favorable
Le Gouvernement	1410	Suppression de l'alinéa 15	Favorable
Article additionnel après article 25			
M. GENET	205 rect. bis	Délégation aux intercommunalités de Ma prime rénov' délivrée par l'ANAH	Défavorable
M. DANTEC	1139	Délégation aux intercommunalités de Ma prime rénov' délivrée par l'ANAH	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1583 rect. bis	Délégation aux intercommunalités de Ma prime rénov' délivrée par l'ANAH	Défavorable
M. WATTEBLED	1541 rect.	Donner aux maires et aux exécutifs municipaux un plus grand pouvoir dans l'attribution des logements sociaux présents sur sa commune	Défavorable

Article 25 bis			
M. Pierre LAURENT	261 rect. <i>bis</i>	Dissociation de la possible délégation des compétences logement et hébergement à la métropole du Grand Paris	Défavorable
Article additionnel après article 26			
M. DELCROS	315 rect.	Non-opposabilité des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols aux communes rurales en perte démographique	Irrecevable 45
M. DELCROS	326 rect.	Non-opposabilité des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols aux communes très peu denses en perte démographique	Irrecevable 45
Mme DINDAR	71 rect. <i>bis</i>	Consultation obligatoire des organismes HLM lors de la conclusion d'une ORT	Défavorable
Mme BRULIN	246 rect.	Rapport au Parlement sur les moyens de l'Agence nationale de cohésion des territoires en matière d'opérations de revitalisation du territoire et d'accès au logement des étudiants en médecine	Défavorable
M. PELLELAT	185 rect. <i>ter</i>	Rapport au Parlement sur les moyens de l'Agence nationale de cohésion des territoires en matière d'opérations de revitalisation du territoire et d'immobilier de loisir dans les communes de montagne	Défavorable
Mme NOËL	569 rect. <i>ter</i>	Rapport au Parlement sur les moyens de l'Agence nationale de cohésion des territoires en matière d'opérations de revitalisation du territoire et d'immobilier de loisir dans les communes de montagne	Défavorable
M. ROUX	811 rect.	Rapport au Parlement sur les moyens de l'Agence nationale de cohésion des territoires en matière d'opérations de revitalisation du territoire et d'immobilier de loisir dans les communes de montagne	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1025 rect.	Rapport au Parlement sur les moyens de l'Agence nationale de cohésion des territoires en matière d'opérations de revitalisation du territoire et d'immobilier de loisir dans les communes de montagne	Défavorable
Mme PRÉVILLE	1481 rect. <i>bis</i>	Rapport au Parlement sur les moyens de l'Agence nationale de cohésion des territoires en matière d'opérations de revitalisation du territoire et d'immobilier de loisir dans les communes de montagne	Défavorable
M. GONTARD	1513	Rapport au Parlement sur les moyens de l'Agence nationale de cohésion des territoires en matière d'opérations de revitalisation du territoire et d'immobilier de loisir dans les communes de montagne	Défavorable
Article 28			
Mme Nathalie DELATTRE	762 rect.	Vente HLM en BRS - Clauses anti-spéculatives	Défavorable
Mme LIENEMANN	1336	Plusieurs modifications de l'article 28 et des apports de la commission	Défavorable
Mme PRÉVILLE	1454 rect. <i>bis</i>	Extension du champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance sur les OFS	Défavorable

Mme ESTROSI SASSONE	1224	Précision juridique	Favorable
Article additionnel après article 28			
Mme DINDAR	624 rect.	Modification de la composition du conseil d'administration des offices publics de l'habitat (OPH)	Irrecevable 45
M. FOLLIOU	1368	Élargissement des compétences des sociétés de vente HLM	Irrecevable 45
M. LEFÈVRE	1261	Étendre aux sociétés d'économie mixte (Sem) agréées la possibilité de faire bénéficier l'acquéreur du transfert différé de la propriété de la quote-part de parties communes d'un logement situé dans un immeuble destiné à être soumis au statut de la copropriété.	Irrecevable 45
M. MARSEILLE	1320 rect.	Étendre aux sociétés d'économie mixte (Sem) agréées la possibilité de faire bénéficier l'acquéreur du transfert différé de la propriété de la quote-part de parties communes d'un logement situé dans un immeuble destiné à être soumis au statut de la copropriété.	Irrecevable 45
M. PARIGI	748	Définition de zones communales d'équilibre territorial et social en Corse	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	763 rect.	Extension des compétences des OFS	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	765 rect.	Extension des compétences des OFS	Défavorable
Mme BILLON	1576 rect. <i>quinquies</i>	Extension des compétences des OFS	Défavorable
Mme DINDAR	622 rect.	Tiers-financement des opérations de rénovation par les organismes de foncier solidaire	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	766 rect.	Permettre aux OFS d'être tiers financeurs pour la rénovation de copropriété	Défavorable
M. FÉRAUD	1085 rect. <i>ter</i>	Conférer la qualité de maître d'ouvrage aux bailleurs sociaux qui construisent des logements ou réhabilitent des constructions existantes dans le cadre d'un bail de longue durée.	Défavorable
Article 28 bis			
M. Pierre LAURENT	250 rect. <i>bis</i>	Élargissement du droit de préemption aux OFS et de son usage par les bailleurs sociaux.	Défavorable
Article 30			
M. WATTEBLED	1538 rect.	Dispense d'obligations de logement social en cas d'impossibilité d'associer des organismes HLM au projet	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	1210	Précisions rédactionnelles	Favorable
M. WATTEBLED	1536 rect.	Coordination juridique avec un amendement additionnel proposé relatif à la généralisation du permis d'aménager multisites	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	1213	Simplification des dispositions relatives au permis d'aménager multisites au sein des grandes opérations d'urbanisme	Favorable

Article additionnel après article 30			
Mme BERTHET	219 rect. <i>bis</i>	Inscription parmi les grands principes du code de l'urbanisme de la protection des hôtels	Irrecevable 45
Mme BERTHET	895 rect. <i>bis</i>	Inscription parmi les grands principes du code de l'urbanisme de la protection des maisons familiales de vacances et des centres de vacances	Irrecevable 45
M. SAUTAREL	151 rect.	Dérogations à la Loi Littoral pour les communes situées en rivage de plans d'eau et soumises à la Loi Montagne	Irrecevable 45
Mme PANTEL	627 rect.	Dérogations à la Loi Littoral pour les communes situées en rivage de plans d'eau et soumises à la Loi Montagne	Irrecevable 45
M. BUIS	1660 rect.	Dérogations à la Loi Littoral pour les communes situées en rivage de plans d'eau et soumises à la Loi Montagne	Irrecevable 45
M. SUEUR	503	Obligations et réglementation relatives aux entrées de ville au sein du PLU	Irrecevable 45
Mme CUKIERMAN	277	Abrogation des mesures de la loi ALUR relatives au transfert de la compétence d'urbanisme à l'échelon intercommunal	Défavorable
M. Daniel LAURENT	1 rect.	Abrogation des mesures de la loi ALUR relatives au transfert de la compétence d'urbanisme à l'échelon intercommunal	Sagesse
Mme VENTALON	2 rect.	Procédure applicable aux évolutions de plan local d'urbanisme intercommunal visant à réduire les surfaces à urbaniser ou la constructibilité	Sagesse
Mme BOURRAT	1308 rect. <i>septies</i>	Élargissement de la sanction de démolition en cas de construction illégale	Irrecevable 45
M. BUIS	1664 rect. <i>bis</i>	Dispense de concertation au titre du code de l'urbanisme pour les évolutions de documents d'urbanisme liées aux projets soumis à concertation au titre du code de l'environnement	Défavorable
Mme BOURRAT	1305 rect. <i>nonies</i>	Prescription de six ans pour l'action publique en matière de contentieux de l'urbanisme	Irrecevable 45
Mme PRÉVILLE	1491 rect. <i>bis</i>	Création d'une convention territoriale de coopération entre les EPCI et les bailleurs sociaux	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1590 rect.	Création d'une convention territoriale de coopération entre les EPCI et les bailleurs sociaux	Défavorable
M. CORBISEZ	656 rect.	Représentation de l'association de « Villes de France » au sein du conseil d'administration de l'ANAH	Irrecevable 45
M. FOLLIOU	1367	Permettre aux SA HLM de réaliser des prestations au bénéfice d'une société d'aménagement ou d'une société civile de construction vente (SCCV).	Irrecevable 45
M. BRISSON	194 rect.	Médiation entre autorité compétente en matière d'urbanisme et Architecte des Bâtiments de France	Irrecevable 45
M. BRISSON	193 rect.	Composition de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture	Défavorable
M. CORBISEZ	657 rect.	Suppression de l'avis des Architectes des bâtiments de France	Irrecevable 45
M. MICHAU	528 rect.	Prise en compte des capacités financières des personnes publiques dans le cadre des prescriptions de l'architecte des Bâtiments de France	Irrecevable 45
Mme DINDAR	786 rect.	Modification du mode de calcul de la plus-value immobilière imposable	Irrecevable 45

M. LOUAULT	1242 rect.	TVA 5,5 % sur les logements sociaux dans les communes de moins de 3 500 habitants	Défavorable
Le Gouvernement	1412	Autorisation de cession du droit de priorité d'un locataire de résidence de tourisme en vue de son maintien en activité	Défavorable
M. BRISSON	196 rect.	Certificat de décence pour les locations de meublés de tourisme	Irrecevable 45
Mme DINDAR	787 rect.	Conditions d'assurance des gestionnaires de service public	Irrecevable 45
M. WATTEBLED	1535 rect. <i>bis</i>	Généralisation du permis d'aménager multisites	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	1214	Simplification des dispositions relatives au permis d'aménager multisites au sein des opérations de revitalisation des territoires	Favorable
M. CORBISEZ	655 rect.	Extension de l'expérimentation du zonage de l'aide à l'investissement locatif PINEL réalisée en Bretagne	Irrecevable 45
Mme DINDAR	67 rect. <i>bis</i>	Extension de l'expérimentation du zonage de l'aide à l'investissement locatif PINEL réalisée en Bretagne	Irrecevable 45
M. FÉRAUD	1087 rect. <i>ter</i>	Expérimentation relative à la justification de la qualité des projets d'urbanisme	Défavorable
Mme DINDAR	785 rect.	Rapport au Parlement sur la révision des valeurs locatives des propriétés non bâties	Irrecevable 45
Article 30 bis			
Mme ESTROSI SASSONE	1211	Précisions rédactionnelles	Favorable
Article additionnel après article 30 ter			
M. MENONVILLE	867 rect. <i>bis</i>	Représentation de l'association de « Régions de France » au sein du conseil d'administration de l'ANAH	Irrecevable 45
M. Étienne BLANC	946 rect. <i>bis</i>	Représentation de l'association de « Régions de France » au sein du conseil d'administration de l'ANAH	Irrecevable 45
Article 30 quater			
Mme ESTROSI SASSONE	1212	Précisions rédactionnelles	Favorable
Article additionnel après article 30 quater			
M. PANUNZI	452 rect.	Détermination de secteurs d'articulation entre Loi Littoral et Loi Montagne en Corse à la demande des communes	Irrecevable 45
M. PANUNZI	453 rect. <i>bis</i>	Décret d'application en matière de droit de l'indivision	Irrecevable 45
Mme LOISIER	93 rect. <i>ter</i>	Institution de plans locaux forestiers	Irrecevable 45
Article 63			
Mme DINDAR	788 rect.	Modification des conditions de transfert des canalisations de gaz vers les réseaux de distribution de gaz	Défavorable
Mme ESTROSI	1225	Modification des conditions de transfert des canalisations de gaz vers les réseaux de distribution	Favorable

SASSONE		de gaz	
M. BUIS	1640 rect.	Modification des conditions de transfert des canalisations de gaz vers les réseaux de distribution de gaz	Défavorable
M. CANÉVET	978 rect.	Modification des conditions d'engagement de la responsabilité en cas d'endommagement accidentel des réseaux	Défavorable
M. MARSEILLE	1318 rect.	Garantie d'un accès effectif aux ouvrages relatifs à la distribution du gaz naturel et de l'électricité dans les logements	Défavorable
Mme SAINT-PÉ	1366 rect. <i>bis</i>	Garantie d'un accès effectif aux ouvrages relatifs à la distribution du gaz naturel et de l'électricité dans les logements	Défavorable
Article additionnel après article 63			
M. BUIS	1641 rect.	Modification de la péréquation des charges de distribution d'électricité	Irrecevable 45
M. KERN	345 rect. <i>bis</i>	Articulation entre l'activité des gestionnaires des réseaux de distribution de gaz et celle des réseaux de chaleur	Défavorable
M. KERN	358 rect. <i>bis</i>	Faculté pour les sociétés d'économie mixtes locales de production d'énergie renouvelable de participer à des communautés d'énergie renouvelable	Défavorable
M. PIEDNOIR	827 rect. <i>bis</i>	Faculté pour les sociétés d'économie mixtes locales de production d'énergie renouvelable de participer à des communautés d'énergie renouvelable	Défavorable
M. BUIS	1663 rect.	Élargissement des missions des gestionnaires des réseaux de distribution et de transport de gaz en matière de biogaz	Défavorable
M. DEVINAZ	1045	Éligibilité des syndicats d'énergie à la dotation de soutien à l'investissement local (DISL)	Défavorable
M. KERN	344 rect. <i>ter</i>	Institution d'un rapport de compatibilité entre schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les documents de planification infra-régionaux : schémas de cohérence territoriale (SCOT), plans locaux d'urbanisme (PLU), plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) notamment	Défavorable
M. PIEDNOIR	820 rect. <i>ter</i>	Institution d'un rapport de compatibilité entre schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les documents de planification infra-régionaux : schémas de cohérence territoriale (SCOT), plans locaux d'urbanisme (PLU), plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) notamment	Défavorable
M. DANTEC	1560 rect. <i>ter</i>	Institution d'un rapport de compatibilité entre schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les documents de planification infra-régionaux : schémas de cohérence territoriale (SCOT), plans locaux d'urbanisme (PLU), plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) notamment	Défavorable
Mme PRÉVILLE	1490 rect. <i>ter</i>	Attribution aux établissements publics de coopération intercommunales de Ma Prime Rénov et du programme « Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique » (SARE)	Défavorable
M. CHAIZE	1438 rect. <i>bis</i>	Extension des compétences des autorités organisatrices de l'énergie (AOE) s'agissant de la consommation énergétique et de la pollution	Défavorable

		lumineuse induites par l'éclairage public	
Mme DINDAR	65 rect. <i>bis</i>	Expérimentation de modalités de fourniture spécifiques pour les organismes HLM	Irrecevable 45
Article additionnel après article 68			
Mme BLATRIX CONTAT	886 rect.	Projets alimentaires territoriaux associant des groupements transfrontaliers	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1019 rect.	Projets alimentaires territoriaux associant des groupements transfrontaliers	Défavorable
M. DEVINAZ	222	Transmission de la déclaration d'intention de cessation d'activité agricole au maire	Défavorable
M. MOUILLER	45 rect. <i>bis</i>	Permettre aux présidents des chambres territoriales d'agriculture de devenir membres de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture	Irrecevable 41
M. HENNO	1374 rect.	Permettre aux présidents des chambres territoriales d'agriculture de devenir membres de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture	Irrecevable 41
M. HAYE	1653 rect.	Permettre aux présidents des chambres territoriales d'agriculture de devenir membres de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture	Irrecevable 41
M. Stéphane DEMILLY	1383 rect. <i>quater</i>	Exercice de la mission de service public liée à la politique d'installation par les chambres d'agriculture au nom de l'État et des régions et non uniquement de l'État	Favorable
M. MOUILLER	44 rect. <i>bis</i>	Extension du champ d'une habilitation à légiférer par ordonnance	Irrecevable 38
M. HENNO	1373 rect.	Extension du champ d'une habilitation à légiférer par ordonnance	Irrecevable 38
Article 84			
M. SEGOUIN	1239 rect.	Cession des biens mobiliers, droits et obligations de l'établissement public « Haras national du Pin » au département au plus tard lors de la dissolution de l'établissement	Favorable
M. SEGOUIN	1240 rect. <i>bis</i>	Cession des biens immobiliers de l'établissement public « Haras national du Pin » à l'État au plus tard lors de la dissolution de l'établissement	Favorable
Article additionnel après article 84			
M. BUIS	1652 rect.	Simplification de l'accès des experts forestiers aux données cadastrales	Irrecevable 45

Proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs Désignation d'un rapporteur

Mme Sophie Primas, présidente. – L'Assemblée nationale a adopté, le 24 juin dernier, la proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite « Egalim 2 », sur laquelle il nous revient de nommer un rapporteur.

Je vous propose la candidature de Mme Anne-Catherine Loisier. Nous aurons à examiner ce texte dès la rentrée de septembre, lors de la session extraordinaire. Sous réserve des décisions de la prochaine conférence des Présidents, notre commission devrait se réunir le mercredi 15 septembre au matin pour l'examen de cette proposition de loi et le

mardi 21 septembre pour les amendements de séance. Le délai limite pour le dépôt des amendements en commission serait fixé au vendredi 10 septembre.

La commission désigne Mme Anne-Catherine Loisier rapporteure sur la proposition de loi n° 718 (2020-2021) visant à protéger la rémunération des agriculteurs, adoptée par l'Assemblée nationale le 24 juin 2021.

La réunion est levée à 9 h 10.

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

Mercredi 23 juin 2021

- Présidence de M. Olivier Cigolotti, vice-président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Drones dans les forces armées – Examen du rapport d’information

M. Olivier Cigolotti, président. – Nous examinons aujourd’hui le rapport d’information sur les drones, présenté par nos collègues Cédric Perrin, Gilbert Roger, Bruno Sido et François Bonneau.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Lorsque notre commission a publié son précédent rapport sur les drones, en 2017, les principaux sujets étaient la montée en puissance des drones MALE *Reaper*, dont nous avons un besoin criant au Sahel, et le constat que, d’une manière générale, nous avons « manqué le tournant décisif des drones » du fait « d’un manque de compréhension de cette technologie et aussi d’un manque de volonté et de constance de la part des pouvoirs publics ».

Quatre ans plus tard, le contexte a changé et de nouveaux enjeux sont apparus.

M. François Bonneau, rapporteur. – Au niveau des capacités, un rattrapage est en cours, qui a jusqu’à présent surtout concerné les drones MALE et les drones de contact.

Notre capacité en drones *Reaper* a doublé avec la livraison en 2020 de deux systèmes au « standard block 5 », mieux équipés et pour l’utilisation desquels nous disposons d’une véritable autonomie vis-à-vis du fournisseur américain. La filière de recrutement et de formation des pilotes s’est structurée comme nous avons pu le constater en nous rendant sur la base aérienne de Cognac.

Par ailleurs, l’armement des drones *Reaper* – qui était un sujet controversé au moment de notre précédent rapport et en faveur duquel la commission avait pris position – ne fait aujourd’hui plus débat et contribue désormais à assurer près de 60 % des frappes aériennes contre les terroristes en BSS.

D’autre part, depuis 2019, l’accent a été mis sur l’acquisition de drones de contact au profit des forces : 210 nanodrones DROP et 67 microdrones NX 70 ont d’ores et déjà été livrés, 150 microdrones ANAFI de l’entreprise Parrot destinés aux trois armées viennent d’être commandés et il devrait y en avoir 900 en fonctionnement en 2025. Ces équipements issus des technologies du civil, mais rendus plus robustes, deviennent indispensables dans tous les aspects de l’activité militaire....

À la fin de l’année 2021, l’armée de terre aura reçu près de la moitié de sa capacité de minidrones de renseignement *Spyranger*, destinés à remplacer ses vieux DRAC et la Marine commence à recevoir ses drones aériens *Aliaca*, destinés à équiper ses bâtiments de second rang.

Les difficultés se concentrent en revanche sur le segment des drones tactiques.

En raison d'un crash lors d'un vol d'essai en décembre 2019, la livraison des premiers SDT *Patroller*, initialement prévue en 2018, est désormais espérée pour 2022. Or, comme on le sait, l'armée de terre a dû, en raison de problèmes de sécurité, renoncer à utiliser ses SDTI hors d'âge et se trouve donc totalement privée de capacités sur ce segment.

De même, le renouvellement de la capacité de « guerre des mines » (programme Système de lutte anti-mines futur ou SLAMF) de la Marine nationale et le lancement de son programme Capacité hydrographique et océanographique du futur (CHOF), qui devaient intervenir avant 2025, sont reportés après cette date. Tous ces reports sont actés dans le cadre de « l'actualisation » de la LPM.

Le programme de drones tactiques aériens de la Marine (SDAM) n'en est encore, quant à lui, qu'au stade préparatoire, la commande des systèmes ne devant pas intervenir avant 2026.

Enfin, après bien des retards, il faut noter les avancées récentes du programme Eurodrone, dont le contrat de réalisation entre la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie a été finalisé en novembre 2020. La France a prévu de commander 6 systèmes qui sont destinés à remplacer les drones *Reaper*, le premier devant être livré en 2028. Ce dossier phare pour l'autonomie stratégique européenne et pour l'innovation dans le secteur aéronautique doit être soutenu, malgré les interrogations liées aux divergences entre les pays partenaires, notamment sur la question de l'armement (auquel nous sommes évidemment très favorables). Enfin, même si les performances de l'Eurodrone devraient être nettement supérieures à celles du *Reaper* (qu'il s'agisse des capteurs, de la capacité d'emport ou de la vitesse), on peut craindre qu'au moment de sa livraison, elles soient, du fait des retards accumulés et du rythme rapide de l'innovation, en décalage avec les dernières technologies.

Au-delà du rattrapage capacitaire, le rapport souligne les enjeux technologiques à venir, notamment l'intégration des drones dans des « systèmes de systèmes » (Scorpion et surtout Système de combat aérien futur) et leur autonomisation croissante grâce à la navigation inertielle et à l'intelligence artificielle.

Surtout, il met l'accent sur le rôle de premier plan que les drones pourraient jouer demain sur le champ de bataille, dans le contexte d'un retour à des guerres de plus haute intensité. Plusieurs conflits récents, non seulement la guerre au Haut-Karabagh à l'automne 2020 mais aussi les combats qui se sont déroulés en Libye en septembre 2019 et la campagne turque dans le nord de la Syrie en mars 2020, ont été marqués par l'utilisation massive de drones tactiques et de petits drones, présentant la particularité d'être des matériels moins élaborés et moins coûteux que ceux habituellement utilisés par les puissances occidentales. Des puissances régionales comme la Turquie et l'Iran (rejoignant Israël et la Chine) se sont en effet lancées dans la production à grande échelle et l'exportation de drones « bon marché », qui prolifèrent aujourd'hui, notamment au Moyen-Orient.

Dans les conflits précités, les drones, pour partie armés, ont été utilisés en première ligne, selon de nouveaux modes opératoires, pour pénétrer les défenses sol-air adverses : guidage de tirs d'artillerie, leurrage, vols en essaims, attaques, attaques saturantes... le tout permettant de réduire l'engagement - et donc le risque d'attrition - des moyens aériens traditionnels.

M. Bruno Sido, rapporteur. – Cette montée en puissance du rôle des drones dans les conflits armés nous a conduits à nous interroger à la fois sur l'opportunité d'acquérir

une capacité semblable de drones peu coûteux et « sacrificiables », mais aussi à évaluer le niveau de protection dont disposent nos forces armées face à une menace de ce type.

La conclusion que nous tirons de nos auditions est que nos forces seraient vulnérables à cette menace car les petits drones, de par leur vitesse réduite et leur faible signature radar, ne sont pas détectés et *a fortiori* pas détruits par les défenses sol-air de courte et moyenne portée. Il est donc urgent d'acquérir une capacité de défense sur ce segment.

Ce besoin de protection ne se limite d'ailleurs pas aux théâtres extérieurs. Sur le territoire national aussi, la menace des drones est une préoccupation pour les forces armées, pour la sécurité des emprises et des activités militaires. Et particulièrement pour l'armée de l'air et de l'espace qui a pour mission d'assurer la posture permanente de sûreté aérienne.

De fait, le Commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes (CDAOA) est chargé de la lutte anti-drones dans le cadre des « dispositifs particuliers de sûreté aérienne » (DSPA), des bulles de protection temporaires mises en place à l'occasion de grands événements comme le 14 Juillet ou le Salon du Bourget. A ce titre, il est chargé de coordonner l'ensemble des systèmes interministériels de lutte anti-drones et d'assurer la sûreté aérienne complète dans la bulle jusqu'à la basse couche.

Au vu de la densification de la circulation des aéronefs non habités dans l'espace aérien, on mesure le défi que cela représente. Rappelons que le nombre de drones en circulation sur le territoire national est passé de 400 000 en 2017 à 2,5 millions aujourd'hui.

Et cette tendance n'est pas près de s'arrêter, avec le développement des services fournis par les drones civils dans les domaines de la logistique (*Amazon* envisage de les utiliser très prochainement pour ses livraisons), de la mobilité urbaine (taxis volants), de la surveillance de sites et d'infrastructures...

L'enjeu pour les années qui viennent est à la fois d'organiser le trafic « régulier » des drones avec des règles de navigation et un contrôle – un champ où tout reste à faire – et de détecter/neutraliser les drones intrus voire malveillants qui représentent une menace.

Pour prendre en compte cette menace nouvelle et doter les armées d'équipements anti-drones, des initiatives ont été lancées dès 2015, peu après les survols de sites sensibles, notamment les centrales nucléaires, par des drones, grâce à des procédures dites « d'urgences opérations », puis via le marché MILAD (Moyens mobiles de Lutte Anti-Drones) remporté fin 2017 par la société *CS Group*, qui a permis l'acquisition de 18 systèmes de détection-neutralisation ainsi que d'une trentaine de fusils brouilleurs Nerod. Mais, comme on le sait, les procédures de marchés publics sont longues, de sorte que ces matériels commencent seulement à être déployés.

Ceci explique en partie que l'armée de l'air et de l'espace ait mis au point sa propre solution anti-drones pour la protection des grands événements sur le territoire national, le système BASSALT, en partenariat avec la société *Hologarde*, filiale d'*Aéroports de Paris* et avec le soutien de l'Agence de l'innovation de défense (AID). Cette solution, qui combine détection et neutralisation, a fonctionné dès 2019 (elle a été utilisée par exemple pour protéger le sommet du G7).

Enfin, il faut signaler d'autres initiatives comme « l'adaptation réactive dite ARLAD », réalisée en 2020 par la section technique de l'armée de terre (STAT) (où nous

nous sommes rendus dans le cadre de nos travaux). Cette adaptation consiste à doter un véhicule de l'avant blindé (VAB) d'une capacité de lutte anti-drones à partir d'éléments dérivés de MILAD, associés au tourelleau télé-opéré du VAB pour assurer l'identification.

Par ailleurs, un marché d'un montant estimatif de 350 millions d'euros vient d'être lancé pour l'acquisition d'une « protection déployable modulaire anti-drones » (PARADE). Il s'agit d'un marché à bons de commande qui prévoit l'acquisition, à l'horizon 2022, de 6 systèmes, d'autres commandes étant possibles sur toute la durée du marché (11 ans).

Toutes ces initiatives destinées à acquérir des capacités manifestent une prise de conscience par rapport à une menace relativement récente.

Il faut dire que la lutte anti-drones (LAD) est un sujet particulièrement complexe et évolutif. Elle met en œuvre de nombreuses solutions technologiques dont aucune, prise individuellement, n'est complètement satisfaisante, tant pour la détection que pour la neutralisation, qui sont les deux grands volets de la LAD.

La détection peut consister à repérer des mouvements grâce à des radars, analyser le spectre des radiofréquences qui relie le drone à sa base (le développement des drones autonomes, à cet égard, pose un problème, car ils n'ont plus besoin de liaisons radio), observer au moyen de caméras optiques ou infra-rouges ...

Pour la neutralisation, la technique la plus classique est le brouillage, qui consiste à couper les liaisons radio du drone. Mais celui-ci peut être difficile à mettre en œuvre dans les zones urbaines en raison du risque d'interférences et son efficacité est aussi menacée par le développement des drones autonomes. Ceci conduit à explorer d'autres solutions comme les drones intercepteurs de drones ou la destruction par des armes laser (qui semble plus adaptée pour les théâtres d'opération que pour le territoire national), ainsi que la localisation de la base (pilote) du drone.

L'un des enjeux est de mettre au point des solutions technologiques permettant de traiter les attaques saturantes (attaques simultanées d'un grand nombre de drones).

En conclusion, il n'existe pas de solution miracle en matière de lutte anti-drones et de toute façon, les évolutions concernant les drones sont tellement rapides qu'il faudra toujours adapter la réponse.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Au vu de ce constat et de ces évolutions, quelles recommandations formulons-nous ? Nous les avons regroupées en trois grands axes :

- conforter la capacité « drones » des forces armées ;
- compléter de toute urgence nos moyens de lutte anti-drones ;
- et enfin simplifier les procédures et améliorer l'agilité de nos modes d'acquisition.

1°) Conforter la capacité « drones » de nos forces armées

Cet objectif suppose de mener à bien le rattrapage capacitaire dont nous avons fait état, ceci sans prendre, bien sûr, de nouveau retard.

De ce point de vue, nous ne pouvons que regretter que la « capacité drones » soit l'un des segments devant supporter les « ajustements » de l'actualisation de la LPM.

Il est indispensable de garder le cap et de livrer aux armées les capacités dont elles ont besoin selon le calendrier prévu initialement, a fortiori lorsqu'elles font face à une rupture capacitaire.

De ce point de vue, la mise à disposition des drones *Patroller* est une priorité. Privée des SDTI, l'armée de terre en a un besoin urgent.

Il nous semble aussi important d'avancer sur la question de l'armement de ces drones tactiques. D'abord, parce que nous sommes convaincus que cela répondra à un besoin des forces. Ensuite, comme nous le montre l'expérience récente du *Reaper*, l'armement des drones ne semble plus être un sujet en soi pour l'opinion publique dès lors que les règles d'engagement du feu, sous le contrôle de la chaîne de commandement, sont respectées. Enfin et surtout, il s'agit d'assurer l'exportabilité de ce drone face à ses concurrents américains, israéliens, turcs qui sont armés ou du moins ont la capacité de l'être... Plus largement, il faut lancer sans tarder les développements futurs des SDT (charges utiles de guerre électronique, système de contrôle de vol souverain, communication par satellite...).

Mais au-delà du rattrapage, nous préconisons d'envisager de doter nos forces armées d'une capacité nouvelle de drones « bon marché » et « consommables », c'est-à-dire potentiellement « sacrificiables » sur le champ de bataille.

Aussi bien les conflits récents que les développements technologiques envisagés par nos partenaires montrent qu'il s'agit d'une capacité d'avenir à ne pas négliger si nous souhaitons que nos armées puissent tenir leurs rangs dans les guerres futures.

C'est une nécessité pour se préparer aux conflits de haute intensité dans lesquels la suprématie aérienne qui aujourd'hui nous est acquise deviendra une exception. Comme dans les conflits précédemment évoqués, des drones « sacrificiables » pourraient être utilisés, à la place ou en complément des moyens aériens classiques, pour pénétrer des défenses aériennes de plus en plus robustes. À cet effet, nous pourrions envisager d'acquérir :

- des micro-drones simples destinés à servir de leurre ou à mener des attaques saturantes ;
- des micro-drones armés (qui ne seraient toutefois pas des armes autonomes) ;
- des drones d'attaque eu plus gros (de type mini-drones) capables d'emporter une charge d'explosifs, comme les munitions télé-opérées, qui sont à la frontière des drones et des missiles.

Lors des auditions, on nous a assuré que notre BITD avait la capacité de produire de tels systèmes, même si pour l'instant elle ne le fait pas, en l'absence de demande.

À cet égard, une autre recommandation que nous formulons est de soutenir davantage notre filière industrielle de production de drones et robots.

La France dispose en la matière de bases solides, de véritables « pépites », telle l'entreprise Parrot, qui est désormais le principal concurrent du leader mondial du marché, l'entreprise chinoise DJI et de nombreuses jeunes pousses et entreprises innovantes dont aucune pourtant n'est prise en compte dans la French Tech, initiative de soutien public à l'écosystème de startups françaises.

Nous estimons qu'il est nécessaire d'appuyer davantage cette filière, notamment en l'orientant sur les besoins futurs des armées, et en favorisant sa structuration.

2°) Deuxième axe de recommandations : compléter de toute urgence nos moyens de lutte anti-drones

De toute évidence, la menace que représentent les drones sera un élément structurant des conflits futurs : il est impératif de mieux en protéger nos armées.

Pour cela, il faut rendre nos défenses antiaériennes plus robustes sur l'ensemble du spectre, ce qui passe par :

- un renforcement des moyens de détection et de neutralisation sur la partie basse du spectre, que l'on appelle la LAD et qui est actuellement notre point faible ;

- la combinaison de l'ensemble de ces moyens (capteurs et effecteurs) dans un système de commande et contrôle (C2) agile, capable, grâce à de l'intelligence artificielle, d'analyser la menace et de sélectionner la meilleure réponse technique à y apporter en fonction du contexte (taille du drone, drone télé-opéré ou autonome, drone seul ou en essaim, distance, lumière ou obscurité ...)

- un système qui soit à même de contrer la menace sur tous les couches, et donc qui commanderait aussi bien la LAD que les défenses sol-air courte et moyenne portée. Cela permettrait de répondre au problème des attaques qui combinent drones et missiles de croisière ;

- un système ouvert, interconnectable avec d'autres systèmes de lutte anti-drones préexistants et qui pourra aussi intégrer les évolutions technologiques futures.

Le marché que vient de lancer le ministère des armées pour faire émerger cette solution est une avancée et il faut s'en réjouir. Néanmoins, il conviendra de s'assurer que les moyens alloués seront bien à la hauteur des enjeux. En effet, le montant prévisionnel du marché public est de 350 millions d'euros, mais seuls 70 millions d'euros – soit un cinquième de ce montant - seraient prévus dans le cadre de l'actualisation de la LPM.

Par ailleurs, il faudra veiller à ce que les petites entreprises et startups positionnées dans un domaine (traitement des signaux radio-électriques, intelligence artificielle, analyse des données...) qui requiert innovation et agilité, aient bien la possibilité de proposer leurs solutions.

Enfin, compte tenu de la diffusion de la menace, la commission souligne l'enjeu pour nos forces de disposer, en complément des systèmes élaborés et complets dont l'acquisition est en cours, d'une « capacité de défense anti-aérienne de contact », mobile, au niveau des unités, garante d'une bonne protection et d'une réactivité.

M. Gilbert Roger, rapporteur. – Troisième axe de recommandations : simplifier les procédures et améliorer l’agilité des modes d’acquisition en matière de drones et de lutte anti-drones.

Dans ce domaine, les évolutions technologiques sont très rapides et imposent à la fois un suivi attentif de l’innovation et une grande réactivité des modes d’acquisition.

Cette exigence s’accommode mal du formalisme des procédures d’achat public, qui se caractérisent par leur lourdeur et leur lenteur.

Ce cadre et l’application qui en est faite, marquée notamment par une aversion à la prise de risque, se prêtent mal à la valorisation des solutions agiles et économes que les armées sont souvent en capacité de proposer pour répondre à leurs besoins.

En témoignent les difficultés rencontrées par l’armée de l’air pour obtenir le financement de son système BASSALT, mis au point en partenariat avec Aéroports de Paris pour assurer la lutte anti-drones lors des grands événements sur le territoire national. Alors que la solution, soutenue par l’Agence de l’innovation de défense, était techniquement opérationnelle depuis 2019, ce n’est qu’à l’été 2021 que le CDAOA recevra ses trois systèmes complets grâce à une procédure dite « d’urgence opération ».

Un changement de culture pour prendre en compte l’innovation et gagner en réactivité est nécessaire. Comme le soulignait déjà le rapport sur l’innovation de défense publié en 2019 par notre commission, tout l’enjeu est de réduire le décalage entre le rythme de l’innovation et le temps consacré à l’achat public. Pour cela, les rapporteurs préconisent notamment :

- d’exploiter davantage les marges de manœuvre offertes par le code des marchés publics, qui existent mais que bien souvent les acheteurs n’osent pas utiliser ;

- valoriser davantage la capacité d’innovation des armées en s’appuyant sur leurs centres techniques et laboratoires (à l’exemple de la section technique de l’armée de terre et du Battle Lab Terre), auxquels il faudrait allouer des moyens dédiés leur permettant d’expérimenter et de faire émerger des solutions adaptées aux besoins. Par ailleurs, il serait utile de connecter toutes les compétences des armées en matière de drones dans un centre d’excellence interarmées sur les drones, qui fonctionnerait de manière souple, en réseau.

- enfin, il faudrait donner plus d’autonomie et de moyens à l’Agence de l’Innovation de défense, afin qu’elle puisse intervenir plus efficacement dans les domaines qui, comme celui des drones, requièrent réactivité et agilité.

Par ailleurs, les rapporteurs appellent de leurs vœux une accélération des procédures de traitement des demandes de certification de la navigabilité des drones. À cet égard, des marges peuvent être trouvées dans la reconnaissance directe et systématique des procédures d’instruction ayant déjà été réalisées dans le civil. Il faut absolument utiliser cette facilité quand c’est possible.

Enfin, les rapporteurs recommandent de faciliter l’insertion des « gros » drones militaires dans la circulation aérienne générale. En effet, malgré un récent assouplissement des règles, ceux-ci ne peuvent être autorisés à voler que dans des espaces de vol « ségrégués », qui leur sont ouverts temporairement en coordination avec l’autorité aérienne civile.

Ces restrictions freinent à l'utilisation des drones sur le territoire national pour la formation, l'entraînement mais aussi pour les missions de surveillance.

Voilà, chers collègues, quelques recommandations qui visent à améliorer le bénéfice que les forces armées peuvent tirer des drones et que nous soumettons, ainsi que l'ensemble du rapport, à votre approbation.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Je tiens à remercier l'ensemble de mes collègues membres du groupe de travail, qui tous ont participé assidûment aux auditions ; il faut dire que celles-ci étaient passionnantes.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Aux Etats-Unis, un projet de drone destiné à neutraliser des drones en lançant des serpentins a été développé avec la Darpa depuis quatre ans. Dernièrement, on a appris que ce projet touchait à sa fin. En savez-vous plus à ce sujet ?

M. Olivier Cigolotti, président. – Au cours de la guerre au Haut-Karabagh, les Arméniens ont découvert que la boule optronique des drones turcs TB2 était d'origine canadienne et leur moteur d'origine autrichienne. Il s'agirait donc d'un assemblage à partir de composants que certains de nos partenaires leur fournissent. Avez-vous pu vous pencher sur ce sujet ?

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Il faut rappeler que la lutte anti-drones consiste à détecter, caractériser et neutraliser les drones malveillants. En ce qui concerne la détection et la caractérisation, il existe beaucoup de solutions technologiques, même si le développement des drones autonomes, dépourvus de liaisons, pose un problème particulier. La neutralisation, quant à elle, est plus délicate car il faut éviter les dommages collatéraux liés à la chute du drone. Je ne connais pas la solution évoquée par notre collègue Isabelle Raimond-Pavero mais je sais que de nombreuses solutions sont explorées (le brouillage, l'interception par des aigles ou par des drones...), aucune n'est parfaite, mais on continue de chercher. Tout l'enjeu est d'essayer d'intercepter le drone le plus en amont possible car celui-ci peut représenter une menace. S'agissant du drone turc TB2 Bayraktar, très largement utilisé lors de la guerre au Haut-Karabagh, effectivement son moteur est fourni par deux entreprises autrichiennes, Rotax et Austro Engine, et son système optronique par l'entreprise canadienne Harris. Au Canada, l'opposition québécoise a tenté de mettre fin à ces exportations, mais n'y est pas parvenue. C'est en tous cas un vrai problème.

M. Gilbert Roger, rapporteur. – Il faut noter aussi le besoin d'une organisation, assortie d'une réglementation, de la navigation aérienne en basse altitude, un domaine où beaucoup reste à faire. Prochainement, l'identification des drones devrait constituer une première étape pour distinguer les drones malveillants voire dangereux des autres. Mais, il faudra aller plus loin. Concernant le Haut-Karabagh, notre collègue Olivier Cigolotti met l'accent sur un vrai problème, celui de la Turquie, membre de l'OTAN, qui achète du matériel à nos partenaires pour fabriquer ses armements et s'en servir selon ses priorités.

M. Bruno Sido, rapporteur. – La lutte anti-drones est un enjeu complexe. Elle concerne à la fois les drones civils et militaires, le territoire national et les théâtres extérieurs. La réponse ne peut être la même partout, particulièrement la destruction, à cause des dommages collatéraux possibles. Par ailleurs, le développement des drones autonomes rend les choses encore plus complexes. Grâce à l'intégration de gyroscopes, de plus en plus petits, précis et abordables, les drones se dirigent par la navigation inertielle et n'ont plus besoin de

GPS, ils sont donc insensibles au brouillage. Il va falloir trouver d'autres solutions, c'est un défi, d'autant que dans ce domaine, l'évolution technologique est très rapide.

M. François Bonneau, rapporteur. – En présentant ce rapport aujourd'hui, nous pensons aussi à ce qui s'est passé lors de l'ouverture de l'Euro 2021, à Munich, avec l'ULM de Greenpeace. En effet, cela aurait pu tout aussi bien se produire avec un drone et causer beaucoup d'émoi avec peu de moyens.

Mme Vivette Lopez. – hier, j'étais sur le porte-avions Charles de Gaulle. Pour l'instant, il n'est pas équipé en drones, mais c'est prévu à l'avenir et il s'y prépare.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Au cours des auditions, on a beaucoup attiré notre attention sur la mise en œuvre des normes et de la réglementation dans le domaine des drones (comme dans d'autres domaines d'ailleurs), l'excès de règles empêchant une utilisation optimale des matériels acquis. Notre message est qu'il faut éviter de créer des contraintes inutiles.

Par ailleurs, des modes d'acquisition rapides et agiles sont nécessaires en la matière. Lors de l'examen de la LPM, le Sénat avait obtenu en commission mixte paritaire le maintien d'un amendement dont j'étais initiateur et qui allait dans ce sens. Malheureusement, le ministère des armées ne l'a pas pris en compte lors d'un travail de recodification par ordonnance, de ce fait les dispositions introduites ne sont pas applicables. De manière générale, on ressent l'inadaptation des procédures d'achat mises en œuvre par l'administration.

M. Robert del Picchia. – Je félicite les rapporteurs. À mon sens, l'évolution technologique rapide appelle un suivi rapproché de ce sujet. À quand une suite de ce rapport ?

M. Cédric Perrin, rapporteur. – En 2013, un premier rapport sur les drones, porté à l'époque par nos anciens collègues Jacques Gautier et Daniel Reiner, a accompagné l'acquisition des drones MALE *Reaper*. En 2017, à la suite d'une visite auprès de l'escadron 1/33 Belfort à Niamey, Gilbert Roger et moi avons souhaité faire un deuxième rapport. Celui-ci est le troisième, dans un contexte différent. Oui, ce sujet mérite un suivi.

M. Olivier Cigolotti, président. – Je vous rappelle, chers collègues, que nous reparlerons des drones le 7 juillet, lors de l'examen du rapport sur la guerre au Haut-Karabagh que notre collègue Marie-Arlette Carlotti et moi-même vous présenterons.

M. Bruno Sido, rapporteur. – J'ai oublié tout à l'heure d'évoquer l'importance de la météo pour l'utilisation des drones. Je ne suis pas sûr qu'il serait facile d'y recourir dans le cadre d'un conflit en Europe centrale en plein hiver, avec de mauvaises conditions (manque de visibilité, vent...). Les drones ont de l'avenir, c'est certain, mais il va falloir qu'ils soient « durcis ».

M. Olivier Cigolotti, président. – Mes chers collègues, je vous propose d'adopter ce rapport et d'en autoriser la publication.

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

La réunion est close à 10 h 55

Mercredi 7 juillet 2021

- Présidence de M. Cédric Perrin, vice-président –

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi autorisant la ratification du protocole d'amendement à la convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel
– Examen du rapport et du texte de la commission

M. Bruno Sido, rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi n° 561 (2020-2021) autorisant la ratification du Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

Signé par la France le 10 octobre 2018, jour d'ouverture à sa signature, ce Protocole amende, pour la 2^e fois, la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, dite « Convention 108 », du Conseil de l'Europe, qui date de 1981.

Elle fut, il faut le remarquer, non seulement le premier instrument international juridique contraignant en la matière, mais elle continue aussi d'être le seul à ce jour.

À ce jour, cinquante-cinq États sont parties à la Convention : les quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que huit États tiers (Argentine, Cap Vert, Maroc, Maurice, Mexique, Sénégal, Tunisie, Uruguay).

Quarante-quatre États sont parties au Protocole additionnel : trente-six États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que les huit États tiers qui sont parties à la Convention 108. La plupart des États membres du Conseil de l'Europe qui n'y sont pas parties l'ont signé mais ne l'ont pas ratifié.

La Convention et son Protocole additionnel nécessitent d'être modernisés afin de répondre aux nouveaux défis que posent l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi que l'intensification et la mondialisation accrue des échanges de données personnelles à l'ère du numérique, par rapport à la protection de la vie privée et des données personnelles.

C'est ce que propose de faire ce protocole d'amendement, qui comporte un préambule, quarante articles et une annexe.

En fait, si la philosophie reste la même, c'est l'ensemble de la Convention et de son Protocole additionnel qui se trouve modifié par le présent protocole d'amendement. Il est déjà convenu d'appeler la future Convention révisée « Convention 108+ ».

En particulier, il intègre dans la convention les grands principes du Règlement général sur la protection des données (RGPD) et de la directive « Police – Justice », textes postérieurs à la Convention d'origine. Il prévoit également le renforcement des autorités de contrôle nationales.

Cette convention modernisée est par ailleurs parfaitement compatible avec la réglementation européenne et notre réglementation nationale en la matière.

De plus, les précautions ont été prises pour qu'elle n'enfreigne pas l'activité de nos services de renseignement.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier, compte tenu de l'intérêt que représente ce protocole d'amendement pour la protection des données personnelles à un niveau international.

De plus, comme l'indique l'étude d'impact, la nouvelle Convention « 108+ » contribuera à une « exportation » d'un modèle européen cohérent et ambitieux de protection des données à caractère personnel.

L'examen en séance publique au Sénat est prévu le mardi 13 juillet 2021, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport et le projet de loi précité, une sénatrice du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) s'abstenant.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kosovo relatif à l'emploi des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Cédric Perrin, président. – Nous examinons à présent le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kosovo relatif à l'emploi des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, sur le rapport de notre collègue André Guiol.

M. André Guiol, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, ces trois dernières années, notre commission a examiné sept projets de loi autorisant l'approbation d'accords similaires avec huit pays d'Amérique, quatre pays européens, trois États africains et un pays d'Asie.

Le souhait de favoriser la mobilité internationale de ses agents a conduit le Quai d'Orsay à moderniser le cadre d'expatriation et tenir compte, entre autres, de la volonté croissante des familles de leurs personnels, en particulier les conjoints et les partenaires de PACS, d'occuper un emploi dans l'État d'accueil. En effet, la possibilité de poursuivre sa carrière professionnelle apparaît de plus en plus déterminante dans la décision d'expatriation, car aujourd'hui, un changement de résidence est souvent vécu comme une contrainte et non comme une source d'enrichissement.

Des facilités existent au sein de l'Espace économique européen, qui réunit trente États, en vertu du principe de libre circulation des travailleurs. En revanche, tel n'est pas le cas dans la plupart des pays situés hors des frontières de l'Union européenne.

Ainsi, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a entamé, en 2015, des négociations visant à tripler le nombre de conventions bilatérales permettant aux conjoints des agents en mission officielle à l'étranger d'avoir accès au marché du travail local, sans préjudice de leur statut diplomatique ou consulaire et de certaines immunités qui leurs sont accordées. L'activité professionnelle rémunérée peut être exercée au sein d'une entreprise privée, ou bien au sein d'une structure française sous tutelle du Quai d'Orsay – ambassade, consulat, Alliance française, Institut français, établissement scolaire relevant de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Au total, ce sont quelque 3 000 familles d'agents publics qui seraient potentiellement concernées par le bénéfice de ce dispositif. Il s'agit, pour l'essentiel, des conjoints de fonctionnaires du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, auxquels s'ajoutent les conjoints d'agents issus d'autres administrations, comme le ministère des armées et le ministère de l'économie, des finances et de la relance.

L'accord soumis à notre examen résulte de négociations engagées à la demande de la partie kosovare. Il a pour objet d'autoriser, sur la base de la réciprocité, les membres des familles des agents diplomatiques et consulaires à occuper un emploi pendant toute la durée d'affectation des agents dans les pays cocontractants. Cela participera d'une meilleure conciliation de leur vie privée et de leur vie professionnelle.

L'accord s'appliquera en premier lieu au conjoint de l'agent, ou à son partenaire de PACS, ayant obtenu la délivrance d'un titre de séjour spécial par le ministère des affaires étrangères de l'autre partie. Je souligne à cet égard que le Kosovo reconnaît le mariage homosexuel dans sa Constitution, mais pas encore dans son droit civil. Cependant, le pays a déjà accepté d'accréditer le partenaire de même sexe d'un agent pacsé, et l'accord prévoit cette possibilité.

L'accord concernera également les enfants des agents français, célibataires et âgés de moins de 21 ans qui vivent à la charge et au foyer de leurs parents.

La procédure de demande d'autorisation de travail est détaillée dans l'accord. Il est précisé que toute demande doit être transmise par la mission officielle au protocole du ministère des affaires étrangères de l'autre partie. En cas de changement d'employeur, l'accord stipule qu'une nouvelle demande doit être établie. Les bénéficiaires d'une autorisation de travail doivent naturellement se conformer à la législation fiscale et sociale de l'État d'accueil, en particulier lorsqu'ils exercent des professions réglementées. Il leur est interdit de poursuivre l'exercice de leur emploi après la fin de la mission officielle de l'agent de leur famille.

Enfin, les immunités civiles et administratives cessent de s'appliquer pour les personnes concernées dans le cadre de leur nouvelle activité professionnelle, à la différence de l'immunité de juridiction pénale qui pourra toutefois faire l'objet, dans le cas de délits graves, d'une demande de renonciation écrite par l'État accréditaire.

Pour conclure, cet accord répond à une volonté de notre diplomatie d'améliorer la qualité de vie des familles de leurs agents en mission. Il permettra principalement à leurs conjoints de mieux s'insérer dans le pays d'affectation et de poursuivre ou de diversifier leur parcours professionnel, en exerçant une activité rémunérée.

Le nombre de bénéficiaires du présent accord est relativement limité. D'après le Quai d'Orsay, il pourrait concerner trois personnes côté français, et entre trois et cinq personnes côté kosovar.

Les perspectives professionnelles restent toutefois limitées pour nos ressortissants établis au Kosovo. En effet, malgré la présence de quelques grandes entreprises françaises, le marché de l'emploi local est restreint et le pays connaît un taux de chômage supérieur à 30 %. Néanmoins, il n'est pas exclu que notre réseau diplomatique, consulaire et culturel puisse profiter, par ce biais, de la mise à disposition de certaines compétences faisant défaut sur place. En outre, même si le nombre de personnes concernées est modeste, ce type d'accords est important pour nos concitoyens expatriés, car leurs partenaires ou conjoints – le plus souvent des femmes – suspendent leur carrière pour les accompagner à l'étranger. Ces accords leur permettent donc de poursuivre leur vie professionnelle et d'apporter des compétences nouvelles aux pays d'accueil ; il est donc essentiel d'élargir le tissu conventionnel à l'ensemble des pays du monde.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi. Son examen en séance publique est prévu le mardi 13 juillet prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je tiens à rappeler l'importance de ces accords pour nos agents diplomatiques et consulaires.

Par ailleurs, il faut souligner que la représentation diplomatique française est extrêmement modeste au Kosovo, puisque notre poste est composé d'une quinzaine de personnes, contre près de cent cinquante agents à l'ambassade d'Allemagne.

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

« Quelle boussole stratégique pour l'Europe ? » – Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Retour d'expérience du conflit du Haut-Karabagh – Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Désignation de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

- M. Alain Houpert sur le projet de loi n° 670 (2020-2021) autorisant l'approbation de l'avenant à l'accord de sécurité sociale sous forme d'échange de lettres des 7 et 20

septembre 2011 entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale pour l'énergie de fusion en vue de la mise en œuvre conjointe du projet ITER ;

- MM. Hugues Saury et Rachid Temal sur le contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'AFD.

La réunion est close à 12 h 05.

Présidence de M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères et de M. Bruno Retailleau, président du Groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les chrétiens, les minorités au Moyen-Orient et les Kurdes

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Situation des Chrétiens et minorités d'Orient – Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 05.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 30 juin 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Assurance chômage – Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous entendons cet après-midi Mme Élisabeth Borne, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, à propos de l'assurance chômage.

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

La réforme de l'assurance chômage emprunte un chemin long et difficile. La dernière convention d'assurance chômage du 14 avril 2017 aurait dû en principe prendre fin le 30 septembre 2020.

En application de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui prévoit que le Gouvernement définit dans une lettre de cadrage les paramètres de la négociation à venir, l'exécutif a tracé les grandes lignes d'une future convention.

Les partenaires sociaux n'ont pas réussi à s'accorder dans le cadre de cet exercice imposé, et nous vivons depuis sous le régime d'un décret dit de carence et d'un cadre supposé provisoire, dans l'attente de la conclusion d'une nouvelle convention.

Dans ce contexte, le Conseil d'État, saisi en référé, a suspendu le 22 juin dernier l'entrée en vigueur de nouvelles règles relatives au calcul de l'allocation chômage, qui se trouvent donc reportées à une date à déterminer.

Cette décision est motivée par les incertitudes économiques, et une décision au fond est attendue dans quelques mois.

Dans l'intervalle, ce sont les règles prévues par la convention d'assurance chômage de 2017 qui continuent à s'appliquer. En revanche, certaines dispositions du décret sur les conditions d'éligibilité à l'allocation d'assurance et la dégressivité de l'allocation pour les plus hauts revenus entrent bien en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2021.

Madame la ministre, nous souhaiterions que vous puissiez cet après-midi faire le point sur les règles qui s'appliquent à partir de demain, 1^{er} juillet, mais surtout sur les perspectives de ce régime en termes de règles applicables, de gouvernance et de financement.

Pensez-vous notamment que les partenaires sociaux puissent raisonnablement s'accorder sur une solution avec une dette dépassant les 60 milliards d'euros d'un régime dont 40 % des ressources sont désormais apportées par l'impôt ?

Comme vous le savez, notre commission a fait des propositions sous forme d'une proposition de loi organique pour tirer les conséquences de la réforme de 2018, qui a largement donné la main à l'État.

Nous serions bien sûr intéressés par votre avis sur ce texte.

Madame le ministre, vous avez la parole, avant que je ne la donne aux collègues qui souhaiteront vous interroger.

Mme Élisabeth Borne, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion. – Madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs, nous avons échangé, le 7 mai dernier sur la présentation de la stratégie de sortie de crise et sur l'évolution des aides d'urgence déployées.

Je vous remercie de m'accueillir aujourd'hui à nouveau pour cette audition afin de faire le point sur la réforme de l'assurance chômage, à la veille de son entrée en vigueur.

La mesure de bonus-malus applicable aux employeurs entrera en vigueur dès demain, 1^{er} juillet, date à partir de laquelle le comportement des entreprises commencera à être observé. La dégressivité des allocations et les critères d'éligibilité évolueront quant à eux dès que les clauses de retour à meilleure fortune seront remplies.

Seule la mise en œuvre des nouvelles règles de calcul de l'allocation chômage a été suspendue suite à la décision du Conseil d'État, le 22 juin.

Je vais revenir en premier lieu sur le contenu de cette décision rendue mardi dernier, qui valide les principes de la réforme.

Aucun des arguments au fond soulevé par les organisations syndicales n'a été retenu. En revanche, cette décision questionne la temporalité d'un des éléments de la réforme. Le Conseil d'État nous dit que ce n'est pas le bon moment pour modifier le mode de calcul de l'allocation chômage.

Pour que les demandeurs d'emploi continuent de percevoir leurs indemnités, nous avons donc prolongé à titre conservatoire jusqu'au 30 septembre les règles actuelles de calcul de l'allocation chômage par un décret publié ce matin.

Si le Conseil d'État nous demande de repousser l'application de cette partie de la réforme, c'est parce qu'il estime que la conjoncture économique est encore incertaine.

Je voudrais en premier lieu souligner que le recours aux contrats courts est un phénomène largement indépendant de la conjoncture économique. Il s'agit là, pour l'essentiel, d'habitudes des acteurs. En revanche, les paramètres de l'assurance chômage sont un facteur déterminant de ces habitudes et comportements. À titre d'exemple, la durée minimale d'emploi ouvrant droit à l'assurance chômage influence directement la durée des contrats proposés par les employeurs. Les études montrent que le passage, en 2019, de six mois à quatre mois pour l'ouverture des droits s'est traduit par une forte augmentation des contrats de quatre mois.

Pour ma part, je constate par ailleurs que l'économie repart. C'est sur ce point également que nous souhaitons rassurer le Conseil d'État. L'Insee a publié son enquête de conjoncture de juin, qui met en évidence une très nette amélioration du climat des affaires, qui

atteint même un niveau supérieur à celui de l'avant-crise. Les signaux sont également positifs sur le marché de l'emploi, puisque les intentions d'embauche des entreprises en 2021 sont dynamiques et supérieures à ce qu'elles étaient en 2019.

Nous avons atteint au mois de mai un niveau d'embauches inégalé depuis quinze ans. Logiquement, sur ce même mois, nous assistons à une baisse de près de 135 000 demandeurs d'emploi sans activité. Je rappelle que la réouverture de certaines activités n'est pourtant intervenue que partiellement.

D'ores et déjà, de nombreux secteurs, notamment la restauration, le bâtiment ou encore l'industrie, font état de difficultés de recrutement, et vous devez toutes et tous le constater dans vos territoires. C'est donc dès maintenant qu'il nous faut faire évoluer les comportements sur le marché du travail. L'objectif de la réforme de l'assurance chômage reste inchangé. Nous voulons en finir avec un système qui encourage le recours excessif aux contrats courts et qui enferme des centaines de milliers de travailleurs dans la précarité.

Avant toute chose, nous souhaitons réformer le système pour le rendre plus juste. Je rappelle que l'allocation est aujourd'hui calculée en fonction des revenus des jours travaillés et non du revenu moyen sur la période.

Cela peut conduire un demandeur d'emploi qui a travaillé précédemment par exemple un jour sur deux à bénéficier d'une allocation quasiment double de celui qui travaille tous les jours à mi-temps, alors que les deux ont travaillé le même nombre d'heures.

Nous devons, en outre, adapter les paramètres de l'assurance chômage pour mettre fin à ces effets pervers qui encouragent le recours aux contrats courts. Nous devons en premier lieu revoir les règles de calcul de l'allocation chômage, tout d'abord parce que nous refusons d'enfermer des demandeurs d'emploi dans des trappes à précarité. Je rappelle que la France possède et conservera après la réforme l'un des systèmes d'assurance chômage les plus protecteurs au monde.

Contrairement à ce que certains répètent à l'envi, aucun demandeur d'emploi actuellement indemnisé ne verra son allocation changer. La réforme du calcul des allocations n'aura également aucun impact sur les salariés qui se retrouvent ponctuellement au chômage après avoir travaillé de façon continue sur la période précédente.

Le montant global des droits auxquels peuvent prétendre les demandeurs d'emploi restera inchangé. Si le montant mensuel de l'allocation pourra être moins élevé, le demandeur d'emploi sera indemnisé plus longtemps, ce qui lui donnera le temps de se tourner vers un emploi plus stable.

Par ailleurs, nous avons entendu les organisations syndicales et avons introduit un plancher dans la règle de calcul en dessous duquel les allocations ne pourront descendre, mais les règles doivent aussi évoluer, car le rôle de l'assurance chômage n'est pas de financer le besoin en flexibilité des entreprises.

D'aucuns disent que notre réforme repose sur l'idée que les chômeurs optimiseraient leur temps de travail. Je veux le dire ici très clairement : la réforme ne repose absolument pas sur ce présupposé. S'il y a un point sur lequel beaucoup d'études et de témoignages concordent, c'est bien le fait que les règles actuelles de l'assurance chômage

réduisent la capacité de négociation des salariés. Ces derniers ne sont en effet pas incités à prétendre à des contrats plus longs.

Plus grave, certains employeurs n'hésitent pas à demander à leurs salariés en contrats courts de rester disponibles entre les missions, instituant ainsi une sorte d'astreinte, qu'ils ne financent même pas : c'est l'assurance chômage qui se retrouve devoir la prendre en charge.

Autrement dit, le système actuel déresponsabilise les entreprises quant à la précarité qu'elles imposent à leurs salariés. C'est cette logique que nous voulons remettre en cause.

Je rappelle par ailleurs que cette alternance entre contrats courts et périodes de chômage n'est pas viable pour l'équilibre financier du régime, puisqu'elle coûte 2 milliards d'euros chaque année à l'Unédic.

Au-delà des règles de calcul de l'allocation chômage, nous allons d'autre part imposer un bonus-malus aux employeurs pour les inciter à proposer des contrats plus longs.

Je sais que la majorité sénatoriale a toujours accueilli avec une certaine fraîcheur le dispositif de bonus-malus, et cela depuis l'examen de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel de 2018.

Ce bonus-malus entrera bien en vigueur dès demain, 1^{er} juillet, date à partir de laquelle le comportement des entreprises commencera à faire l'objet d'une observation, avec un premier impact sur leurs cotisations en septembre 2022.

Je tiens à préciser que l'application de ce bonus-malus a vocation à se poursuivre à l'issue du décret de carence, en novembre 2022, selon des modalités qui sont d'ores et déjà explicitées au sein de ce décret, en application de la loi de septembre 2018.

Du fait de leur situation particulière, les entreprises qui ont fait l'objet de fermeture administrative dans le cadre de la crise sanitaire ne seront pas concernées par le bonus-malus pour la première période d'observation. Cela touche par exemple le secteur de l'hôtellerie, café, restauration et du tourisme.

Quant à celles qui sont concernées, et qui recevront prochainement à ce titre un message des Urssaf, elles seront bien évidemment accompagnées et bénéficieront, si elles le souhaitent, de la prestation de conseil en ressources humaines proposée par les services de mon ministère.

Plus globalement, nous allons intensifier la lutte contre l'utilisation excessive des contrats courts, en lien étroit avec les branches concernées.

La mission que le Premier ministre a confiée à votre collègue Xavier Iacovelli et au député Jean-François Mbaye vient de s'achever. Dans le rapport qui nous a été remis, les parlementaires proposent une nouvelle régulation des CDD d'usage qui pourrait permettre d'avancer vers une meilleure sécurisation des travailleurs précaires.

Nous travaillons dans cette optique sur un nouveau plan d'action de lutte contre le recours excessif aux microcontrats. Il est nécessaire d'ouvrir rapidement le dialogue avec les branches professionnelles les plus concernées, afin de les engager à améliorer la qualité de

l'emploi offert. Il s'agit là d'une contrepartie indispensable à l'accompagnement dont elles bénéficient depuis le début de la crise.

Nous accompagnerons donc les entreprises dans cette démarche de régulation renforcée, éventuellement en les aidant à développer des solutions alternatives recommandées par le rapport Iacovelli-Mbaye, comme le CDI intérimaire ou les groupements d'employeurs.

Du reste, je pense que le Gouvernement n'a plus à démontrer sa volonté de lutter contre la précarité. Nous avons agi très tôt et très fort, dès le début de la crise, en déployant des aides d'urgence à destination des demandeurs d'emploi. Ainsi, 830 000 personnes arrivées en fin de droits ont bénéficié d'une prolongation de leur allocation entre novembre et fin juin, pour un montant de 3 milliards d'euros.

Pôle Emploi a pu s'appuyer à cet effet sur des moyens renforcés, avec 2 150 recrutements supplémentaires votés en loi de finances, et je remercie une nouvelle fois Mme la sénatrice Frédérique Puissat d'avoir soutenu ces recrutements dans le cadre du projet de loi de finances 2021.

Nous avons également mis en place, dès novembre, une garantie de revenu minimum de 900 euros pour l'ensemble des travailleurs qui enchaînaient des contrats courts et des contrats saisonniers et qui, du fait de la crise sanitaire, n'ont pu travailler suffisamment pour recharger leurs droits au cours de l'année 2020. Cette garantie est prolongée jusqu'à la fin du mois d'août, ce qui aura protégé plus de 600 000 travailleurs précaires, pour un montant total de 1,3 milliard d'euros entre novembre et août. Comme vous le voyez, notre action de protection des plus précaires dans la crise a été immédiate et à la hauteur.

Mesdames et messieurs les sénateurs, vous l'aurez compris : tout en prenant acte de la décision du Conseil d'État, l'ambition sociale du Gouvernement reste intacte. Nous voulons à la fois accompagner la reprise de notre économie en répondant aux besoins de recrutement des entreprises et faire reculer durablement la précarité sur le marché du travail.

Pour que la relance de notre économie s'accompagne d'emplois durables et de qualité, nous reviendrons prochainement devant le Conseil d'État pour une mise en œuvre complète et rapide de la réforme.

Je vous remercie.

Mme Catherine Deroche, président. – Merci, madame la ministre.

La parole est aux commissaires.

Mme Frédérique Puissat. – Madame la ministre, merci pour ces propos liminaires.

La réforme de l'assurance chômage – je pense que nous en conviendrons tous dans cette salle – est une réforme qui a fait couler beaucoup d'encre, et qui a donné lieu à beaucoup de débats dans l'hémicycle du Sénat. Nous pouvons avoir, les uns et les autres, une appréciation différente, mais là n'est pas le problème.

Vous n'êtes pas, madame la ministre, à l'initiative de cette réforme de l'assurance chômage, même si vous la portez aujourd'hui et que vous la mettez en application. La vraie difficulté vient du fait qu'elle n'a pas été négociée avec les partenaires sociaux. J'utilise ces

termes à dessein, bien qu'il y ait eu un certain nombre de réunions, on a finalement tranché sans compromis. Nous nous retrouvons donc avec d'un côté les représentants salariaux, de l'autre les représentants des employeurs, qui ne sont pas d'accord, et on assiste à un certain nombre de procédures qui donnent lieu à des retards et nuisent au fonctionnement de notre démocratie.

J'ai présenté ce matin un rapport sur la négociation collective et le dialogue social. J'ai invité les gouvernements à être davantage en lien avec les partenaires sociaux et à mieux respecter l'esprit de la loi Larcher. Ne considérez-vous pas, avec du recul, que cette réforme est un bel exemple de ce que nous ne devrions pas reconduire pour l'avenir dans d'autres secteurs d'activité ?

Ma question suivante portait sur les secteurs concernés par le bonus-malus, mais j'ai appris lors des questions d'actualité que vous avez sorti un décret. Je n'ai pas encore eu le temps de le regarder, mais tout cela doit y être précisé.

Je voulais cependant revenir sur les propos de Muriel Pénicaud qui, le 21 mai, considérait que le calendrier d'application du dispositif n'était peut-être plus le bon du fait de la crise.

Vous l'avez dit, on enregistre une certaine reprise, mais le secteur de la restauration et de l'hôtellerie a des difficultés à recruter et risque d'en avoir pour conclure un certain nombre de contrats, bien que vous ayez mis en place des dispositifs de formation, etc. Ce qui vaut pour la restauration et l'hôtellerie vaut peut-être aussi pour d'autres secteurs : le moment choisi pour mettre en place le bonus-malus est-il le bon ?

Enfin, le président de la République, lorsqu'il était candidat, parlait de l'« assurance chômage universelle ». Nous avons voté cette réforme, même si ce n'est pas notre texte qui est finalement passé dans la loi consacrée à la liberté de choisir son avenir professionnel. Elle tendait à mettre en place une allocation d'assurance chômage pour les indépendants. Nous étions sceptiques à l'époque, car ce n'était pas véritablement une revendication des indépendants. Or on est passé à côté du dispositif, et très peu d'indépendants y ont eu recours. Pensez-vous qu'il faille le réajuster ou le revoir complètement ?

M. Martin Lévrier. – Madame la ministre, vous avez répondu par avance à certaines de mes interrogations.

Cependant, l'une de mes questions, qui rejoint celle de Frédérique Puissat, concerne la formation. Je crois au rebond économique, qui me paraît cette fois-ci solide, et même très solide. Toutefois, la difficulté des entreprises est aujourd'hui de recruter, et les salariés n'ont pas toujours la formation souhaitée.

Dispose-t-on de chiffres qui démontreraient que la formation a été beaucoup plus utilisée et qu'elle peut participer au rebond ?

M. Philippe Mouiller. – Madame le Ministre, merci pour vos propos.

Certains secteurs d'activité sont aujourd'hui en pleine croissance, et l'on comprend tout l'intérêt de la réforme en matière d'incitation. D'autres secteurs sont en grandes difficultés. Peut-être le décret va-t-il nous apporter d'autres précisions au sujet des secteurs concernés, mais la question est aujourd'hui celle du calendrier.

Par ailleurs, si les populations locales pourraient trouver un emploi à proximité de chez eux, il existe un vrai problème de formation et d'adaptation. Comment pousser la réforme et proposer des outils de formation et surtout de gestion prévisionnelle des emplois sur les territoires ?

Enfin, comme vous l'avez dit, le Sénat n'apprécie guère le principe du bonus-malus. N'aurait-il pas mieux valu recourir à l'incitation plutôt que de partir dans une démarche qui peut apparaître difficile pour certaines entreprises ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Madame la ministre, vous avez la parole.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Madame Puissat, je suis pour que l'on responsabilise les partenaires sociaux. La situation que j'ai trouvée lorsque je suis arrivée à la tête de mon ministère, ne me semble pas satisfaisante : l'État est le seul à avoir la main, les partenaires sociaux demeurant sur le banc de touche sans prendre part au débat, ou se réservant de critiquer les propositions gouvernementales

Si on en est là, c'est que les partenaires sociaux n'ont pas trouvé d'accord.

Cela nous amène à réfléchir à la façon dont on peut faciliter la recherche d'un accord. À cet égard, je suis convaincue que l'on devrait passer davantage de temps en amont pour partager le diagnostic non seulement de l'équilibre de l'assurance chômage, mais aussi de l'impact de tous les paramètres de l'assurance chômage sur le marché du travail.

Or j'entends peu nos interlocuteurs s'en préoccuper. Je le disais, quand on est passé d'une période d'éligibilité à six mois à une période d'éligibilité à quatre mois, la durée des CDD s'est ajustée sur quatre mois. Je pense donc que les paramètres de l'assurance chômage ont une part de responsabilité dans l'explosion des contrats courts à laquelle on a assisté ces dernières années.

Vous connaissez les chiffres : 250 % d'augmentation des CDD de moins d'un mois en quinze ans, avec dix fois plus de recours aux CDD courts en France qu'en Allemagne. Je ne pense pas que notre économie se soit à ce point transformée en quinze ans ni qu'elle soit à ce point différente de celle de notre voisin allemand. Je pense donc essentiel de pouvoir partager en amont ce diagnostic, sans même parler du fait que notre pays présente une certaine singularité dans la persistance d'un haut niveau de chômage, y compris dans les périodes de reprise économique, qui coexistent avec des difficultés de recrutement de nos entreprises.

Cela fait partie du chantier que nous avons ouvert avec les partenaires sociaux sur la gouvernance de l'assurance chômage. Il faudra à l'avenir prendre le temps du diagnostic. Je suis convaincue que si on le partage, cela permettra de trouver un compromis entre l'État et les partenaires sociaux.

S'agissant du système de bonus-malus, on est parti du taux de séparation, c'est-à-dire le nombre de fins de contrats qui se traduisent par une inscription des ex-salariés à Pôle emploi rapporté aux effectifs globaux de l'entreprise. On constate que certains secteurs se singularisent. Si la norme est à 100, quelques-uns sont à 350 et d'autres à 50.

Le principe qui a été retenu est de mettre en place ce système de bonus-malus pour les secteurs au-dessus de 150 si la moyenne est à 100. Cela me paraît très sain, sans aller

jusqu'à ce qui peut se pratiquer aux États-Unis, où malus et bonus sont liés au comportement de chaque entreprise. Plus vous mettez fin à des contrats qui conduisent des salariés à s'inscrire à Pôle emploi, plus vos choix d'employeurs coûtent à l'assurance chômage.

Le raisonnement par secteur permet de comparer des entreprises *a priori* dans le même marché. Il ne s'agit pas de pénaliser les entreprises, mais de soutenir les pratiques d'employeurs les plus vertueuses.

Je pourrais vous en faire passer la liste mais, comme vous l'avez dit, l'arrêté a été publié au Journal officiel de ce matin. L'industrie agroalimentaire se trouve être le secteur qui a le taux de séparation le plus élevé. On pourrait aussi parler de la logistique.

On a fait le choix de ne pas soumettre au bonus-malus les entreprises ayant fait l'objet d'une fermeture administrative. On peut en effet comprendre que leur recrutement va être perturbé au redémarrage. Les secteurs de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) que vous mentionniez sont en plein redémarrage et connaissent de nombreuses incertitudes, notamment en Île-de-France, du fait de leur dépendance vis-à-vis du tourisme international.

On a bien tenu compte du fait qu'il existait des secteurs plus fragiles ou plus affectés que d'autres par la crise sanitaire. On a donc reporté d'un an la mise en place du dispositif de bonus-malus pour ces secteurs.

Vous avez également souligné, alors que notre économie repart, que beaucoup d'entreprises connaissent des difficultés de recrutement. Je pense que personne, dans notre pays, ne peut se satisfaire d'une situation dans laquelle on trouve encore près de 6 millions de demandeurs d'emploi dans les catégories A, B et C, alors qu'il existe des entreprises qui n'arrivent pas à recruter.

Cela rejoint les questions posées par Martin Lévrier : on passe beaucoup de temps dans des débats passionnants sur les modes de calcul de l'allocation chômage, ce qui a l'air de motiver un certain nombre de nos interlocuteurs, mais je pense que l'on gagnerait à passer bien plus de temps sur les modalités d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi. Au-delà de l'intérêt que peut avoir le mode de calcul de l'allocation chômage d'un demandeur d'emploi, notre premier devoir vis-à-vis est d'abord de lui proposer le meilleur accompagnement, la meilleure formation pour pouvoir retrouver le plus rapidement possible une activité durable.

Quelques chiffres pour répondre aux questions qui ont été posées à propos de la formation. Aujourd'hui, les entrées en formation se déroulent très bien. Je rappelle que l'investissement massif dans les compétences décidé par le Président de la République depuis le début du quinquennat représente 15 milliards d'euros.

Il s'agit d'une compétence des régions, mais l'État a décidé d'apporter 15 milliards d'euros. Ils font naturellement l'objet d'une contractualisation avec les régions et permettent de quasiment doubler l'effort de celles-ci en termes de formation des demandeurs d'emploi.

Il est important d'avoir une vision d'ensemble. Elle traduit notre volonté d'accompagner et de former les demandeurs lorsque c'est nécessaire afin qu'ils puissent retrouver un emploi.

Depuis le début de l'année 2021, 356 000 personnes en recherche d'emploi sont entrées en formation. On est légèrement au-dessus de 2019. On mobilise notamment les préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC), qui permettent de réagir rapidement en cas de tensions dans le recrutement. Nous avons fortement rehaussé leur budget, passant de 135 millions d'euros en 2018 à 235 millions d'euros cette année.

Quelques secteurs sont très identifiés au niveau national, comme les métiers du soin, notamment du grand âge, sur lesquelles nous travaillons avec Brigitte Bourguignon depuis un moment, le secteur des hôtels-café-restaurants avec la reprise, le secteur du bâtiment. Il s'agit d'une mobilisation nationale de Pôle emploi. J'ai demandé aux préfets de travailler avec les branches professionnelles, les collectivités, localement, pour identifier les métiers en tension et mener les démarches sur les trois secteurs que j'ai évoqués.

Quant à l'assurance chômage universelle et la possibilité désormais offerte aux travailleurs indépendants et aux démissionnaires de bénéficier d'une allocation chômage, je reconnais que les chiffres ne sont pas à la hauteur de ce qu'on avait imaginé, puisqu'environ 1 000 travailleurs indépendants ont pu bénéficier à ce stade de l'allocation pour les travailleurs indépendants (ATI). Évidemment, la conjoncture ne simplifie pas la mise en œuvre de cette réforme. Cela vaut aussi pour les démissionnaires, puisqu'on est moins incité à envisager un autre projet professionnel dans le contexte de la crise sanitaire.

Au-delà, nous travaillons avec Alain Griset à des simplifications qui pourraient être apportées à ce dispositif pour permettre à des indépendants dont l'entreprise est en difficulté de bénéficier d'un accompagnement et de s'inscrire à Pôle emploi avec 800 euros d'allocation pendant six mois.

Mme Catherine Deroche, président. – Madame la ministre, Annick Jacquemin m'a chargée de vous poser deux questions.

Que faire lorsque le salarié exige un CDD, alors qu'un CDI est proposé par l'entreprise ?

En deuxième lieu, quelles sont les pistes pour que le Conseil d'État valide en totalité la réforme de l'assurance chômage ? Vous y avez partiellement répondu dans votre intervention liminaire, mais je pose néanmoins la question.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Madame la ministre, il faut rappeler que la lettre de cadrage adressée aux partenaires sociaux dans le cadre de la négociation sociale exigeait 3,9 milliards d'économies sur trois ans. C'est ce cadre budgétaire qui, selon moi, explique que nous n'ayons pas obtenu d'accord. L'objectif était en effet d'abord budgétaire et non la lutte contre les contrats courts, que vous mettez en avant.

Vous avez par ailleurs estimé que les paramètres relatifs aux indemnités étaient dotés d'un degré d'élasticité étonnant. Moi qui suis économiste, je n'en ai jamais connu d'aussi fort. En 2019, on est passé de six mois à quatre mois, même si, en 2020, le contexte économique a été particulier. Les exemples que vous vous prenez sont toutefois de moins d'un mois. Un mois, ce n'est pas quatre mois.

Je vous rappelle que, depuis 200, l'ensemble des paramètres concernant la qualité de l'emploi se dégradent. Je ne pense pas que le fait que les embauches se fassent

essentiellement sous forme de CDD soit dû à l'indemnité chômage. L'explosion des contrats très courts, de moins d'un mois, n'a rien à voir avec le chômage.

Vous estimez qu'il aurait fallu s'entendre préalablement sur le diagnostic. En tant qu'économiste, je puis vous assurer que j'ai lu beaucoup de choses sur le fait qu'il n'existait aucune corrélation entre ces sujets.

S'agissant du Conseil d'État, je remarque que la Banque de France estime que les défaillances d'entreprises ont certes reculé, mais surtout grâce aux aides exceptionnelles de l'État. L'OFCE estime quant à lui que 180 000 emplois auront disparu d'ici 2021 en raison des faillites. Pour la Coface, 22 000 entreprises devraient faire faillite d'ici 2022.

Le Conseil d'État juge que cette réforme procède d'une erreur manifeste d'appréciation de la situation. Vous dites qu'il ne s'agit pas d'une critique sur le fond, mais ils n'ont pas décidé sur le fond : ils ont reporté leur appréciation.

Est-il par ailleurs bien raisonnable de prévoir un décret pour le 1^{er} octobre dans ces conditions ? Cela paraît constituer une obstination déraisonnable. Cette réforme est totalement inappropriée dans son contexte.

Vous avez exclu certains secteurs du calcul du bonus-malus. On constate toutefois une certaine dissymétrie dans les rapports de force entre les acteurs. Je veux bien admettre que quelques salariés refusent un CDI, mais c'est quand même l'employeur qui décide.

Vous estimez que les pratiques de recrutement sont perturbées : allez-vous exclure toute contrepartie pour les salariés des secteurs exclus du bonus-malus ?

Vous opposez souvent à la baisse des droits le fait que l'allongement de la durée d'indemnisation permet au chômeur de toucher au bout du compte la même chose : le chômage de longue durée ne finit-il pas par faire partie de vos hypothèses ? Il s'agit de proposer une indemnisation digne permettant de rebondir le plus vite possible.

Enfin, vous opposez temps plein et mi-temps, mais le problème est de savoir si le mi-temps est contraint ou non. Vous dites qu'il est injuste que les salariés à mi-temps touchent moins que ceux à temps plein. Toutefois, pour vous, l'équité consiste à vous baser sur les moins couverts.

Enfin, qu'est-ce qui vous permettra de dire qu'on est revenu à meilleure fortune ? C'est une notion difficile à apprécier, faute d'indicateurs.

Mme Laurence Cohen. – L'assurance chômage est un outil de solidarité et de justice sociale, un pilier de notre République sociale qui permet d'absorber les accidents de parcours professionnel et complète ainsi les autres mécanismes de sécurité sociale.

Pour la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), le régime contribue – je cite – « *de façon primordiale à la stabilisation du niveau de vie des Françaises et des Français* ». C'est justement cet outil de redistribution auquel vous vous attaquez, madame la ministre.

Je vous le demande une nouvelle fois : trouvez-vous, après la crise pandémique, sociale, économique que nous vivons de vivre et qui continue à secouer le pays, qu'il est urgent de mener une telle réforme ?

Le désaveu qui vous a été infligé par le Conseil d'État, dites-vous, ne porte pas sur le fond. Il est quand même à mettre à l'actif des mobilisations sociales et syndicales. Je voudrais bien comprendre pourquoi vous semblez déterminée à passer outre de façon inflexible ! La seule décision que vous prenez, c'est finalement de décaler l'entrée en vigueur de la mesure, en passant le 1^{er} octobre au lieu du 1^{er} juillet. C'est l'ensemble de votre réforme qui est profondément injuste et qui ne s'attaque absolument pas, comme vous le prétendez, à réduire les contrats courts !

Mme Monique Lubin. – Madame la ministre, j'ai été étonnée de vous entendre dire que certains feraient mieux de se préoccuper d'autre chose que du calcul de l'indemnité des demandeurs d'emploi. Je suis d'accord avec le fait qu'un certain nombre d'entreprises ne trouvent aujourd'hui pas de salariés. Il faut donc se poser les bonnes questions sur les métiers proposés et les formations mais, pour autant, je considère qu'il est tout à fait normal de se préoccuper d'une réforme qui, quoi que vous en disiez, va conduire à une baisse mensuelle de l'indemnité versée aux demandeurs d'emploi.

On sait que la plupart de ces nouveaux demandeurs d'emploi subiront une période de chômage à cause du Covid. C'est la double peine : on perd son emploi parce qu'on est victime du Covid. Je pense notamment à beaucoup de salariés dans le domaine du commerce, qui auront du mal à retrouver du travail.

Tout le monde le dit aujourd'hui : tout le domaine commercial est le train de changer de physionomie. Les salariés qui travaillaient dans des commerces physiques auront énormément de mal à retrouver des emplois. La formation est donc à prévoir mais, dans un premier temps, il me paraît logique de les indemniser à la hauteur de ce qui se fait jusqu'à maintenant.

Par ailleurs, j'abonde dans le sens de ce qu'a dit Laurence Cohen. Même si l'économie repart, on sait qu'on va peut-être subir une quatrième vague de l'épidémie à l'automne. Elle sera sûrement moins importante que les précédentes, mais elle risque de retarder encore un peu un retour à une dynamique économique normale.

Pour un certain nombre de nos concitoyens, on est encore dans une phase anxieuse. Or tout ce que nous propose le Gouvernement, ce sont des réformes qui vont rajouter de l'anxiété aux mêmes types de salariés. La réforme de l'assurance chômage n'est que reportée. On parle à nouveau de la réforme des retraites. Si elle était votée dans les termes prévus aujourd'hui, elle pénaliserait les salariés les plus âgés et qui ont hâte de s'arrêter, c'est-à-dire ceux qui ont les plus petits salaires et parfois les métiers les plus pénibles.

J'ai l'impression que ce Gouvernement avance envers et contre tout, sans entendre le désarroi de ceux qui se sont manifestés il y a deux ans ni le silence des urnes. Pouvez-vous me rassurer à ce sujet ?

Mme Annie Le Houerou. – Madame la ministre, vous dites que cette réforme du chômage a pour objet de lutter contre la précarité. Je ne fais pas la même analyse que vous, et je pense qu'elle va au contraire renforcer la précarité. Ceux qui vont pâtir de cette réforme resteront les contrats courts, les intérimaires ou les travailleurs saisonniers.

J'entends bien que vous mettez en place le bonus-malus dès demain. C'est plutôt une bonne chose, mais je pense que ceci ne va pas modifier les habitudes des entreprises du jour au lendemain. Pour autant, le calcul de l'indemnité chômage pour les personnes en

contrat court va être modifié immédiatement. Ce sont toujours les mêmes, les plus précaires, qui vont être pénalisés par cette réforme.

Vous avez dit que vous mettez en place un système de protection jusqu'à fin août. Je ne suis pas sûre d'avoir bien compris, et j'aimerais que vous le confirmiez. Vous estimez par ailleurs que ce système va toucher 600 000 travailleurs précaires, notamment des saisonniers. Votre objectif est de lutter contre la précarité, mais ce texte aura l'effet inverse et conduira à davantage de précarité.

S'agissant du bonus-malus, pouvez-vous rappeler les secteurs d'activité qui sont exclus de ce dispositif ?

M. René-Paul Savary. – Madame la Ministre, lors des questions d'actualité, vous avez dit qu'il fallait travailler plus longtemps.

D'autre part, vous avez estimé qu'il était important de reconsidérer la pénibilité et le travail des seniors. Je suppose que vous avez des pistes de travail pour prendre en compte les difficultés des personnes dites d'expérience qui arrivent en fin de carrière. Quelles sont-elles ? On sait qu'une personne sur deux qui liquide sa retraite n'est plus en activité, ce qui pose un certain nombre de problèmes.

Enfin, connaissez-vous le rapport que nous avons commis, Monique Lubin et moi-même, sur la problématique des seniors ?

Mme Frédérique Puissat. – Madame la ministre, nous avons auditionné la semaine dernière la Fédération française du bâtiment au sujet des enjeux de la règle de représentativité patronale. C'est un autre sujet, et nous partageons d'ailleurs votre point de vue d'ailleurs en la matière : il faut que les partenaires sociaux se mettent d'accord.

La Fédération a évoqué les enjeux du choc des prix sur les matériaux et vous a adressé un certain nombre de demandes, réclamant une prise en charge à 100 % de l'activité partielle, notamment pour y faire face. Pouvez-vous nous faire un retour à ce sujet ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – La parole est à Mme la ministre.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Sur ce dernier point, cela fait quelques mois que la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) et la Fédération française du bâtiment (FFB) nous alertent sur la pénurie de matériaux et sur l'augmentation des prix. C'est un sujet de marché. La pénurie pourrait conduire à arrêter certains chantiers.

Cela fait partie des conséquences de la crise. La prise en charge à 100 % n'existe plus à partir du 1^{er} juillet, mais l'activité partielle de longue durée permet de gérer la situation des entreprises qui peuvent être durablement affectées par les conséquences de la crise sanitaire. Un accord dans ce secteur, comme celui qui a été récemment signé avec les hôtels, cafés et restaurants et une soixantaine de branches professionnelles permettra d'accompagner les soubresauts du redémarrage, dont on espère qu'ils vont se stabiliser le plus vite possible.

Je rappelle que l'activité partielle de longue durée permet une prise en charge sur une durée de 24 mois, avec un reste à charge de 15 % pour les entreprises et le maintien d'une rémunération de 84 % du salaire net pour le salarié. Je pense qu'il s'agit là d'une solution adaptée.

J'ai fait le point récemment avec des entreprises qui l'ont mobilisée rapidement après la création du dispositif. C'est un système extrêmement flexible. Ces entreprises me disaient qu'elles ajustent leur niveau d'activité à la semaine. Ce n'est certes pas simple mais les entreprises du secteur aéronautique, par exemple, qui ont des activités extrêmement fluctuantes d'une semaine à l'autre, ont pu ainsi s'adapter, avec une très forte prise en charge des salariés qui n'ont pas suffisamment d'activité.

Un autre dispositif me tient à cœur, c'est celui de la formation. Il va de pair avec la prise en charge de la rémunération des salariés pendant les périodes durant lesquelles ils ne travaillent pas. On a mobilisé un milliard d'euros de FNE-Formation dans le cadre du plan de relance pour que les périodes non travaillées puissent être utilisées pour former des salariés. On sait qu'avec la transition écologique et la transition numérique, il est plus que jamais nécessaire de le faire.

C'est la réponse que j'ai faite aux branches professionnelles qui nous ont alertés sur ce point. L'objectif est d'abord de ne pas se retrouver avec des activités à l'arrêt alors qu'on sort de la crise sanitaire et qu'il existe des commandes à cause de pénuries de matériaux. Le but est que l'économie puisse tourner le plus normalement possible.

Concernant les questions posées par Mmes Poncet-Monge, Cohen, Lubin et Le Houerou, je ne peux laisser dire qu'on ne s'est pas préoccupé des personnes en difficulté durant la crise ou en sortie de crise.

Je rappelle que, depuis le début, le Gouvernement a mis en place des mesures d'urgence massives. Pour le ministère du travail, ce sont 40 milliards d'euros qui auront été mobilisés sur les années 2020 et 2021 au titre de l'activité partielle ou de l'activité partielle de longue durée afin de protéger les emplois.

Je pense qu'on en voit les résultats. À l'issue de la crise de 2008-2009, on avait connu une augmentation de 25 % du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A. Aujourd'hui, la hausse est contenue à 6 %, et j'espère bien, avec la reprise de notre économie, qu'on va ainsi permettre à ces demandeurs d'emploi de retrouver du travail au plus vite.

J'ai indiqué dans mon intervention – mais, manifestement tout le monde ne l'a pas entendu –, que nous avons accompagné depuis le mois de novembre 830 000 demandeurs d'emploi en fin de droits. Je vous vois secouer la tête : peut-être cela ne vous semble-t-il pas grand-chose, mais ces derniers ont vu leur allocation prolongée jusqu'à la levée des restrictions sanitaires.

Nous avons pour ce faire mobilisé 3 milliards d'euros. Peut-être n'a-t-on plus très bien en tête ce que les milliards veulent dire, mais c'est un engagement très fort de la collectivité, nécessaire pour soutenir les demandeurs d'emploi arrivés en fin de droits.

S'agissant des travailleurs précaires, je n'ai pas très bien compris votre raisonnement, madame la sénatrice. On constate que ce mode de fonctionnement du marché du travail, qui va de pair avec notre système d'assurance chômage, a poussé à une augmentation de 250 % des contrats de moins d'un mois en quinze ans, je le répète. Il a mis en grande difficulté tous ceux qui, auparavant, enchaînaient des contrats courts et des périodes de chômage ou des contrats saisonniers et des périodes de chômage.

Cela devrait nous inciter à être plus que jamais d'accord sur le fait que ce système d'assurance chômage n'est pas satisfaisant et qu'il nous faut le modifier pour faire cesser cette explosion des contrats courts à laquelle on assiste depuis quinze ans.

Nous avons, dès le mois de novembre dernier, décidé d'accompagner ces travailleurs précaires dans la crise. Nous le ferons jusqu'à fin août, en garantissant un revenu minimum de 900 euros à ceux dont les droits peuvent être très faibles ou qui n'ont plus de droits.

Ce sont plus de 600 000 demandeurs d'emploi qui sont accompagnés grâce à cette aide exceptionnelle. Nous mobilisons 1,3 milliard d'euros à cette fin. Je ne peux donc laisser dire que nous n'entendons pas les difficultés qui sont vécues par un certain nombre de nos concitoyens. Je veux bien entendre la contradiction, mais je ne suis pas d'accord.

Je ne partage pas l'appréciation selon laquelle nous ferions preuve d'obstination en voulant mener à bien cette réforme de l'assurance chômage, et je m'étonne que certains puissent penser que le système actuel est idéal.

Mme Laurence Cohen. – Ce n'est pas ce que l'on dit, ne caricaturez pas ! Nous proposons des alternatives que vous n'entendez pas

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Je pense qu'on peut tous s'accorder pour dire que ce système n'est pas satisfaisant. J'ai à cœur de faire évoluer les règles pour arrêter ces dysfonctionnements sur le marché du travail.

Peut-être ne dispose-t-on pas des mêmes études. Je tiens les miennes à votre disposition, madame la sénatrice. Il s'agit d'une étude sur la réforme intervenue en 2009 et le passage de l'éligibilité de six mois à quatre mois. On a maintenant un certain recul. L'étude est bien documentée et démontre que cela a conduit à faire augmenter la part des CDD à quatre mois.

Quant aux pistes sur l'emploi des seniors, on a souhaité ouvrir une discussion avec les partenaires sociaux. C'est inscrit à l'agenda social. Les seniors sont sans doute ceux qui ont été le plus protégés pendant la crise. Ils sont en effet souvent en CDI, contrairement aux jeunes, qui rentrent dans le marché du travail avec des CDD, des périodes d'alternance de contrats et de chômage. Le taux d'emploi des seniors augmente sur la fin de 2020 par rapport à l'année précédente.

Pour autant, trop d'entreprises recourent encore des ruptures conventionnelles. On sait que, dans le cadre des PSE, les critères d'ordre protègent par ailleurs les seniors. Cela n'empêche pas les entreprises de proposer des ruptures conventionnelles, voire des préretraites avec des arguments qui doivent forcément nous interpeller sur le fait que les compétences des seniors n'auraient pas été actualisées où seraient périmées.

Comme vous l'avez souligné, on sait aussi que, dans certains métiers, on est souvent en invalidité avant d'atteindre l'âge de la retraite. C'est ce champ qu'il me semble important d'aborder, tout comme la formation tout au long de la vie, qui est une de mes priorités.

J'ajoute que nous avons aussi développé, dans le cadre de la crise sanitaire, le dispositif transition collectif afin d'accompagner certaines reconversions, mais le compte personnel de formation (CPF) me semble aussi très important pour permettre des évolutions

professionnelles en cours de vie pour des métiers qu'on ne peut pas nécessairement exercer durant de très nombreuses années.

C'est autour de ces pistes que l'on souhaite pouvoir échanger le moment venu avec les partenaires sociaux. Je n'ai pas lu le rapport sur l'emploi des seniors, mais nous allons le regarder et nous pourrions échanger avec vous sur ce sujet.

Mme Véronique Guillotin. – Est-il possible d'avoir un premier bilan sur la plateforme « Un jeune, une solution » ?

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Cela nécessiterait beaucoup de temps.

En deux mots, 1,8 million de jeunes ont été embauchés en CDD de plus de trois mois ou en CDI depuis le mois d'août dernier, quasiment autant que dans la période précédente. On affine les chiffres de l'apprentissage, mais plus de 520 000 contrats ont été signés au cours de l'année 2020.

C'est un record absolu. On a incité les entreprises à embaucher des apprentis et décidé de renouveler le dispositif, car je souhaite que la rentrée 2021 soit à l'image de la rentrée 2020.

Plus de 400 000 jeunes sont entrés dans des parcours d'accompagnement vers l'emploi depuis le début de l'année. Notre objectif est d'accompagner un million de jeunes, que ce soit au titre de la garantie jeunes, des emplois aidés ou des écoles de la deuxième chance. 400 000 jeunes ont déjà pu bénéficier de ces dispositifs.

Je me tiens à votre disposition pour parler plus longuement de ce plan.

Mme Catherine Deroche, présidente. –Merci, madame la ministre.

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

La réunion est close à 17 heures 35.

Lundi 5 juillet 2021

- Présidence de M. Philippe Mouiller, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Proposition de loi pour la prévention en santé au travail – Examen des amendements au texte de la commission

M. Philippe Mouiller, président. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi pour la prévention en santé au travail.

M. Stéphane Artano, rapporteur. – Avant d’entamer l’examen des amendements de séance, je souhaite partager avec vous l’approche que Pascale Gruny et moi-même avons retenue dans le contrôle de la recevabilité de ces amendements au titre de l’article 45 de la Constitution. Comme vous le savez, pour être recevables, les amendements doivent présenter un lien, direct ou indirect, avec une disposition du texte déposé. J’insiste sur ce dernier point : conformément à la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, la recevabilité s’apprécie au regard de la version initiale de la proposition de loi et non du texte transmis par l’Assemblée nationale.

Parmi les amendements déposés en vue de l’examen en séance, il nous semble que quatre thèmes principaux s’écartent manifestement du champ initial du texte déposé.

Le premier concerne la prévention des violences conjugales, sexuelles et sexistes ainsi que les droits et l’accompagnement des personnes victimes de ces violences. Une quinzaine d’amendements traitent de ce sujet pourtant éloigné des dispositions du texte initial qui portent, je le rappelle, sur l’organisation du système de santé au travail. Bien entendu, nous ne nions pas l’importance de ce sujet et ses répercussions sur la santé et les conditions de travail des salariés. Pour autant, l’enjeu des violences à caractère sexuel ou sexiste n’est abordé que par l’article 1^{er} et sous un angle très spécifique et limité dans sa portée : il s’agit d’harmoniser la définition du harcèlement sexuel entre le code pénal et le code du travail. Nous pensons, par conséquent, que ce texte n’est pas le bon véhicule pour discuter ces propositions qui semblent inspirées par une convention de l’Organisation internationale du travail (OIT) sur la violence et le harcèlement.

D’une façon générale, aucune disposition du texte initial n’a pour objet de préciser les conditions de prévention et de protection contre une catégorie déterminée de facteurs de risques professionnels ni d’énumérer ces facteurs de risques. Dans ces conditions, contrairement aux amendements portant sur la définition du harcèlement sexuel au travail, la très grande majorité des amendements tendant à insérer dans la proposition de loi des dispositions relatives à la prévention des violences sexuelles, sexistes ou domestiques ne présentent pas de lien, même indirect, avec des dispositions de la proposition de loi dans sa version initiale. Par conséquent, ils nous semblent devoir être regardés comme irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution.

Suivant ce raisonnement, il devrait en aller de même pour les amendements relatifs à la prévention de certains facteurs de risques liés aux modalités d’organisation du travail, telles que la gestion algorithmique des ressources humaines ou le télétravail. Ces amendements ne sont rattachables à aucune disposition du texte déposé. La mention de

l'organisation du travail à l'article 2 résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale et ne vise qu'à rappeler que les employeurs doivent tenir compte de cet enjeu dans l'évaluation des risques professionnels. Elle ne peut pas constituer, sur le plan juridique, une porte d'entrée à l'ajout de dispositions sur des modalités spécifiques d'organisation du travail, modalités qui pourraient, sinon, être déclinées à l'infini.

Un troisième thème s'écartant du champ initial de la proposition de loi concerne les procédures applicables aux employeurs en matière de reclassement des salariés inaptes, puisque le texte déposé ne comporte aucune disposition sur ce sujet.

La proposition de loi, dans sa version initiale, ne comporte aucune disposition relative à l'organisation des instances représentatives du personnel (IRP). Le comité social et économique n'est évoqué à l'article 2 qu'en tant qu'il contribue à l'évaluation des risques professionnels. Une telle disposition ne permet pas d'envisager de revenir, d'une façon générale, sur l'organisation, le fonctionnement et les missions des IRP. Enfin, comme nous l'avions évoqué lors de l'examen en commission, les thèmes de la négociation collective autres que ceux qui sont liés à la santé au travail ne trouvent pas non plus leur place dans cette proposition de loi.

Voici les principaux éléments que je souhaitais porter à votre attention sur le contrôle de la recevabilité des amendements au titre de l'article 45 de la Constitution.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 2 bis

L'amendement de coordination n° 223 est adopté.

Article 3

M. Stéphane Artano, rapporteur. – L'amendement n° 224 vise à faire courir le délai de six mois imparti au Comité national de prévention et de santé au travail (CNPST) pour déterminer les modalités de mise en œuvre du passeport de formation à partir de la publication du décret qui doit le mettre en place. En outre, il fixe une date butoir au déploiement du passeport de prévention, qui devra intervenir, au plus tard, le 1^{er} octobre 2022.

L'amendement n° 224 est adopté.

Article 7

L'amendement de coordination n° 225 est adopté.

Article 8

M. Stéphane Artano, rapporteur. – La commission a prévu de laisser aux partenaires sociaux, par l'intermédiaire du CNPST, l'initiative de la détermination du cahier des charges de la certification. En cas d'absence de proposition à l'issue d'un délai déterminé, les référentiels seraient déterminés par décret en Conseil d'État. L'amendement du Gouvernement n° 187 revient sur cet apport de la commission en prévoyant un simple avis du CNPST. Le sous-amendement n° 226 vise à conserver la rédaction de la commission sur ce point.

Le sous-amendement n° 226 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 187 ainsi modifié.

Article 8 bis

L'amendement rédactionnel n° 227 est adopté.

Article 11

M. Stéphane Artano, rapporteur. – L'amendement n° 228 supprime cet alinéa devenu inutile avec l'entrée en vigueur, à compter du 1^{er} juillet 2021, de la nouvelle rédaction de l'article L. 1111-18 du code de la santé publique.

L'amendement n° 228 est adopté.

Article 12

M. Stéphane Artano, rapporteur. – L'amendement n° 229 prévoit une date butoir pour le versement d'une partie du dossier médical en santé au travail au sein du volet « santé au travail » du dossier médical partagé, fixée au plus tard au 1^{er} janvier 2024.

L'amendement n° 229 est adopté.

Article 14

L'amendement de coordination n° 230 est adopté.

Article 14 bis

M. Stéphane Artano, rapporteur. – L'amendement n° 231 vise à assurer la cohérence rédactionnelle de l'article 14 bis et à garantir son applicabilité à Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'amendement n° 231 est adopté.

Article 15

L'amendement rédactionnel n° 232 est adopté.

Article additionnel après l'article 17

M. Stéphane Artano, rapporteur. – Compte tenu de la brièveté de leurs missions, d'une durée moyenne de quinze jours, les trois millions de salariés intérimaires bénéficient d'un suivi individuel de leur état de santé très insuffisant et ne reçoivent presque aucune information de prévention sur les risques auxquels ils sont exposés, que ce soit par l'entreprise de travail temporaire ou l'entreprise utilisatrice. L'amendement n° 233 vise à renforcer les actions de prévention en santé au travail pour ces salariés.

L'amendement n° 233 est adopté.

Article 21

M. Stéphane Artano, rapporteur. – L’amendement n° 234 vise à tenir compte du fait que, compte tenu des ressources médicales limitées sur le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon, tous les médecins non spécialistes en médecine du travail susceptibles d’exercer dans ce domaine ne seront pas nécessairement en capacité de justifier d’une formation en médecine du travail dès l’entrée en vigueur de la loi.

L’amendement n° 234 est adopté.

M. Stéphane Artano, rapporteur. – L’amendement n° 235 fixe au 1^{er} janvier 2023 la date butoir d’entrée en vigueur de l’article 21 de la proposition de loi.

L’amendement n° 235 est adopté.

Article 23

M. Stéphane Artano, rapporteur. – L’amendement n° 236 vise à poser une date butoir, fixée au 1^{er} juillet 2022, à la mise en œuvre des obligations de formation des infirmiers de santé au travail. La définition du contenu de cette formation requiert un temps de concertation et une adaptation des maquettes pédagogiques des formations proposées par les établissements d’enseignement supérieur les dispensant.

L’amendement n° 236 est adopté.

Article 24

M. Stéphane Artano, rapporteur. – L’article 8 *bis*, inséré par la commission, vise à permettre aux services de prévention et de santé au travail autonomes (SPSTA) de recourir, par convention, aux compétences des services de prévention et de santé au travail interentreprises (SPSTI). L’amendement n° 237 a pour objet, réciproquement, de permettre à un SPSTI de recourir aux compétences d’un SPSTA.

L’amendement n° 237 est adopté.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 2 bis			
Mme GRUNY	223	Coordination	Adopté
Article 3			
Mme GRUNY	224	Délais pour le déploiement du passeport de prévention	Adopté
Article 7			
Mme GRUNY	225	Coordination	Adopté
Article 8			
Mme GRUNY	226	Maintien de l’initiative du CNPST sur le cahier des charges de la certification	Adopté

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 8 bis			
Mme GRUNY	227	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 11			
Mme GRUNY	228	Suppression d'une disposition superflétatoire	Adopté
Article 12			
Mme GRUNY	229	Délai pour le versement, avec l'accord du travailleur, d'une partie du DMST dans le volet "santé au travail" du DMP	Adopté
Article 14			
Mme GRUNY	230	Amendement de coordination	Adopté
Article 14 bis			
Mme GRUNY	231	Cohérence rédactionnelle et applicabilité à Saint-Pierre-et-Miquelon	Adopté
Article 15			
Mme GRUNY	232	Amendement rédactionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 17			
Mme GRUNY	233	Expérimentation d'actions de prévention collective à destination des salariés d'entreprises de travail temporaire	Adopté
Article 21			
Mme GRUNY	234	Adaptation aux contraintes du territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon des exigences de formation des médecins non spécialistes en médecine du travail à exercer en médecine du travail	Adopté
Mme GRUNY	235	Délai pour l'entrée en vigueur du dispositif du médecin praticien correspondant	Adopté
Article 23			
Mme GRUNY	236	Délai d'entrée en vigueur des obligations de formation applicables aux infirmiers de santé au travail et mise en place d'une période transitoire pour permettre le déploiement des formations correspondantes	Adopté
Article 24			
Mme GRUNY	237	Possibilité pour les SPSTI de mobiliser les compétences des SPSTA dans le cadre de conventions	Adopté

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er}			
Mme COHEN	77	Définition du harcèlement sexuel au travail	Favorable
Mme ROSSIGNOL	145	Définition du harcèlement sexuel au travail	Favorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	41	Nullité du licenciement en cas de violation par l'employeur de son obligation de sécurité	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
M. MOUILLER	29 rect. <i>ter</i>	Mission du référent harcèlement sexuel et agissements sexistes	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme TAILLÉ-POLIAN	42	Obligation de résultat de l'employeur en matière de sécurité	Défavorable
Mme BILLON	162 rect. <i>ter</i>	Mission de prévention du "harcèlement sexiste" des services de santé au travail	Défavorable
Mme COHEN	78 rect. <i>bis</i>	Sanction des manquements de l'employeur à son obligation de santé et sécurité	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	147 rect.	Sanction des manquements de l'employeur à ses obligations en matière de santé et de sécurité	Défavorable
Articles additionnels après l'article 1^{er bis}			
M. BILHAC	209	Mise en place obligatoire d'une CSSCT dans toutes les entreprises dotées d'un CSE	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BILHAC	210	Mise en place obligatoire d'une CSSCT par accord de branche	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 2			
Mme COHEN	80	Intégration des conditions de travail et d'emploi des victimes de violences conjugales dans le champ des négociations collectives obligatoires en entreprise	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	146	Présentation par l'employeur au CSE d'un plan de prévention du harcèlement moral, du harcèlement sexuel et des agissements sexistes	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme COHEN	79	Inclusion de la prévention des violences sexistes et sexuelles dans les principes généraux de prévention en santé au travail	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme PONCET MONGE	44	Prise en compte des risques psychosociaux dans l'évaluation des risques professionnels	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	43	Prise en compte de la charge de travail et de la pénibilité dans l'évaluation des risques professionnels	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	83	Prise en compte de la charge de travail et de la pénibilité dans l'évaluation des risques professionnels	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	81	Modalités d'association du CSE à l'évaluation des risques professionnels	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	84	Rétablissement de la fiche d'exposition pour les salariés exposés à des agents chimiques dangereux	Défavorable
Mme POUMIROL	139	Réaffirmation de la responsabilité de l'employeur dans l'évaluation des risques professionnels et la mise en œuvre de mesures de prévention et de protection	Défavorable
Mme PONCET MONGE	45 rect.	Réaffirmation de la responsabilité de l'employeur dans l'évaluation des risques professionnels et la mise en œuvre de mesures de prévention et de protection	Défavorable
M. BABARY	173 rect. <i>quater</i>	Suppression de la conservation des DUERP sur un portail numérique centralisé et administré par les organisations patronales	Défavorable
M. LÉVRIER	188	Suppression de la conservation des DUERP sur un portail numérique centralisé et administré par les organisations patronales	Défavorable
Mme PONCET MONGE	46	Inclusion dans le DUERP de l'analyse des risques professionnels réalisée par le CSE	Défavorable
Mme POUMIROL	135	Restriction aux seuls organismes professionnels de prévention mis en place par les branches de la possibilité d'accompagner les entreprises dans l'évaluation des risques	Défavorable
Mme POUMIROL	140	Modalités de mise à disposition du DUERP aux anciens travailleurs	Défavorable
Mme PONCET MONGE	47	Modalités de mise à disposition du DUERP aux anciens travailleurs	Défavorable
Mme PONCET MONGE	48	Extension de 40 à 50 ans de la durée minimale de conservation du DUERP	Défavorable
Articles additionnels après l'article 2			
Mme COHEN	88	Renforcement des droits des victimes de violences conjugales contre les licenciements, en matière de rupture anticipée et priorité à l'embauche	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme COHEN	85	Accompagnement par le conseiller du salarié des victimes de violences et de harcèlement	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme COHEN	86	Congé de droit pour les victimes de violences et de harcèlement pour réaliser des démarches judiciaires, médicales et sociales	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme COHEN	89	Inclusion des risques liés à la violence domestique dans le champ de la prévention des risques professionnels	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme APOURCEAU-POLY	92	Modalités de mise en œuvre du télétravail	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme APOURCEAU-POLY	91	Prise en charge par l'employeur des coûts de mise en œuvre du télétravail	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme APOURCEAU-POLY	94	Modification des règles de la négociation collective obligatoire en entreprise en matière de droit à la déconnexion	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme LUBIN	144 rect.	Prise en compte de la gestion algorithmique des ressources humaines dans le champ de la prévention des risques professionnels	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme TAILLÉ-POLIAN	40 rect.	Définition des actions de prévention primaire, secondaire et tertiaire	Défavorable
Mme LUBIN	143 rect.	Inclusion de la gestion algorithmique des ressources humaines dans la liste des facteurs de pénibilité	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme APOURCEAU-POLY	93	Modalités de mise en œuvre du télétravail	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme PONCET MONGE	49	Abrogation de l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 2 bis			
M. SAVIN	129 rect.	Négociation en entreprise sur les mesures permettant de favoriser les activités physiques et sportives des salariés	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme PONCET MONGE	50	Rendre obligatoire la négociation en entreprise sur la qualité des conditions de travail lorsque la négociation s'inscrit dans le cadre des dispositions supplétives du code de travail	Défavorable
M. SAVIN	130 rect.	Négociation en entreprise sur les mesures permettant de favoriser les activités physiques et sportives des salariés	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme PONCET MONGE	51	Ajout du thème de l'organisation du travail parmi les thématiques facultatives sur lesquelles la négociation en entreprise peut avoir lieu lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre des dispositions supplétives du code du travail	Défavorable
Mme POUMIROL	208	Remplacement dans le code du travail de la notion de qualité de vie au travail par celle de la qualité de vie et des conditions de travail	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 2 bis			
Mme APOURCEAU-POLY	90 rect.	Modification des règles supplétives de la négociation collective obligatoire en entreprise en matière d'insertion professionnelle et de maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés pour y ajouter l'accès à la prévention de la désinsertion professionnelle	Défavorable
Article 2 ter			
M. LÉVRIER	199	Suppression du suivi post-exposition pour les salariés exposés à des risques particuliers après la cessation de l'exposition	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	95	Mise en place par les Carsat d'un cadastre des maladies professionnelles	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 3			
Mme PONCET MONGE	52	Suppression de l'article relatif à la création du passeport de prévention	Défavorable
Mme POUMIROL	141	Redénomination du passeport de prévention en livret de formation santé sécurité	Défavorable
Mme PONCET MONGE	53	Redénomination du passeport de prévention en livret de formation santé sécurité	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	99	Redénomination du passeport de prévention en livret de formation santé sécurité	Défavorable
M. MOUILLER	11 rect. <i>quater</i>	Suppression de l'intégration du passeport de prévention dans le passeport d'orientation, de formation et de compétences	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	97	Réaffirmation de la responsabilité de l'employeur en matière de santé et sécurité au travail à l'égard de ses salariés	Défavorable
M. MOUILLER	12 rect. <i>ter</i>	Suppression de la possibilité pour les demandeurs d'emploi de disposer d'un passeport de prévention	Défavorable
Article 4			
Mme PONCET MONGE	54	Suppression de l'article	Défavorable
M. MOUILLER	13 rect. <i>quater</i>	Suppression des missions des SPST en matière de santé publique	Défavorable
Mme BILLON	161 rect. <i>ter</i>	Rôle des SPST dans la sensibilisation aux violences conjugales ou sexuelles	Défavorable
Mme PONCET MONGE	55	Réaffirmation de la responsabilité de l'employeur en santé et sécurité au travail et extension du statut de salarié protégé à tous les membres de l'équipe pluridisciplinaire des SPST	Défavorable
Mme POUMIROL	142	Réaffirmation de la responsabilité de l'employeur en santé et sécurité au travail et extension du statut de salarié protégé à tous les membres de l'équipe pluridisciplinaire des SPST	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme APOURCEAU-POLY	100	Réaffirmation de la responsabilité de l'employeur en santé et sécurité au travail et extension du statut de salarié protégé à tous les membres de l'équipe pluridisciplinaire des SPST	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	103	Suppression des missions des SPST en matière de promotion de la santé sur le lieu de travail	Défavorable
Mme POUMIROL	134	Réaffirmation du caractère prioritaire du suivi médical des travailleurs dans les missions des SPST	Défavorable
Mme LHERBIER	22 rect. <i>bis</i>	Rôle des SPST en matière de santé bucco-dentaire	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	215 rect.	Rôle des SPST dans la sensibilisation aux violences conjugales ou sexuelles	Défavorable
Mme DESEYNE	28 rect. <i>bis</i>	Rôle des SPST dans la sensibilisation aux troubles auditifs	Défavorable
Mme BILLON	160 rect. <i>ter</i>	Rôle des SPST dans la sensibilisation aux violences conjugales et sexuelles	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	104	Rôle des SPST dans le suivi post-professionnel des salariés licenciés pour inaptitude	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	105	Rôle des SPST dans le suivi post-professionnel des travailleurs exposés à des agents chimiques dangereux	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	101	Rôle des SPST dans le suivi post-professionnel des travailleurs exposés à des agents chimiques dangereux	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	106	Rôle des SPST dans la traçabilité des expositions individuelles	Défavorable
Articles additionnels après l'article 4			
M. SAVIN	131 rect.	Création d'un label "sport-santé" au profit des sociétés incitant à la pratique sportive de leurs salariés	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. SAVIN	132 rect.	Inclusion des actes de promotion de la pratique sportive dans le cadre de l'entreprise dans la déclaration de performance extra-financière	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 5			
Mme BILLON	168 rect. <i>ter</i>	Suppression de l'article	Défavorable
M. LÉVRIER	189 rect.	Association des SPST à la politique de santé mentale	Favorable
Article 7			
Le Gouvernement	171	Précision des prérogatives et obligations des agents chargés du contrôle des opérateurs économiques intervenant sur le marché des équipements de protection des travailleurs	Favorable
Le Gouvernement	172	Précision du régime des infractions applicables en cas de manquements des opérateurs économiques dans la production et la mise sur le marché des équipements de travail et de protection des	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
		travailleurs	
Articles additionnels après l'article 7			
Le Gouvernement	207	Habilitation à légiférer par ordonnance pour la transposition d'une directive portant sur l'information des travailleurs par l'employeur, les périodes d'essai, la formation professionnelle, la protection contre les licenciements	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 8			
Mme PONCET MONGE	56	Suppression de l'article	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	107	Suppression de l'article	Défavorable
M. CHASSEING	3 rect.	Recours à des intervenants extérieurs qualifiés par les SPSTI	Défavorable
M. LÉVRIER	193	Suppression de l'avis du CRPST sur l'agrément	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	108	Suppression de la procédure de certification des SPSTI	Défavorable
Le Gouvernement	187	Avis du CNPST sur le cahier des charges de la certification et entrée en vigueur différée du dispositif	Favorable
Mme PONCET MONGE	57	Possibilité d'infliger des sanctions financières aux SPSTI ne remplissant pas leurs obligations	Défavorable
M. LÉVRIER	192	Suppression du régime d'administration provisoire	Défavorable
M. MOUILLER	75 rect. <i>ter</i>	Création dans les SPSTI d'un service de chargés de mission prévention de la désinsertion professionnelle	Défavorable
M. CHASSEING	2 rect.	Cosignature du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens par l'OPBTP	Défavorable
Article 11			
Mme PONCET MONGE	58	Suppression de l'article	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	109	Suppression de l'article	Défavorable
Mme POUMIROL	150	Suppression de l'article	Défavorable
Mme PONCET MONGE	59	Consentement écrit du travailleur à l'accès de la médecine du travail à son DMP	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	110	Procédure de contestation des avis d'inaptitude devant la justice prud'homale	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme APOURCEAU-POLY	111	Procédure de contestation des avis d'inaptitude devant la justice prud'homale	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 11			
M. MILON	10 rect.	Correction d'une erreur matérielle à la suite d'une consolidation des dispositions relatives à l'espace numérique de santé	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 13			
Mme APOURCEAU-POLY	112	Interdiction de la communication et de la commercialisation des données de santé recueillies par les SPST	Défavorable
Article additionnel avant l'article 14			
Mme APOURCEAU-POLY	113	Pluridisciplinarité et agrément des SPST autonomes	Défavorable
Article 14			
Mme LE HOUEROU	152	Prise en charge des situations individuelles par la cellule désinsertion	Défavorable
Mme PONCET MONGE	60 rect.	Missions de la cellule de prévention de la désinsertion professionnelle	Défavorable
Mme LE HOUEROU	151	Missions de la cellule de prévention de la désinsertion professionnelle	Défavorable
M. GUERRIAU	181 rect.	Suppression des exigences relatives à la composition et à la coordination de la cellule désinsertion	Défavorable
M. LÉVRIER	200	Suppression des exigences relatives à la composition et à la coordination de la cellule désinsertion	Défavorable
M. MOUILLER	76 rect. <i>ter</i>	Possibilité de recruter des chargés de mission au sein de la cellule de prévention de la désinsertion professionnelle	Défavorable
Article additionnel après l'article 14 <i>ter</i>			
Mme LE HOUEROU	153	Attribution de 6 % des créneaux de prise charge des SST aux personnes en situation de handicap	Défavorable
Article 15			
M. MILON	38 rect. <i>bis</i>	Recours à la téléconsultation pour le suivi par la médecine du travail des travailleurs en portage salarial	Défavorable
M. MILON	37 rect.	Recours à la téléconsultation pour le suivi par la médecine du travail des travailleurs en portage salarial	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	115	Rétablissement de la visite médicale obligatoire après l'embauche	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	62 rect.	Rétablissement de la visite médicale obligatoire après l'embauche	Défavorable
Mme LE HOUEROU	154	Limitation du recours aux téléconsultations pour les seuls cas de circonstances exceptionnelles	Défavorable
Mme PONCET MONGE	61	Limitation du recours aux téléconsultations pour les seuls cas de circonstances exceptionnelles	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BILHAC	219 rect.	Recours à la téléconsultation en médecine du travail uniquement à l'initiative du travailleur	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	114	Limitation du recours aux téléconsultations pour les seuls cas de circonstances exceptionnelles	Défavorable
M. BILHAC	220 rect.	Limitation du recours aux téléconsultations pour les seuls cas de circonstances exceptionnelles	Défavorable
M. BILHAC	218 rect.	Précision concernant l'absence de conséquence pour le travailleur en cas de refus de ce dernier de consentir à une téléconsultation	Défavorable
Mme GUIDEZ	24 rect. <i>bis</i>	Règles de calcul de la périodicité du suivi individuel du travailleur	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution
M. LÉVRIER	194	Suppression de la possibilité d'une téléconsultation entre le professionnel de santé au travail et le travailleur associant le médecin traitant ou un spécialiste choisi par le travailleur	Défavorable
Article 16			
Mme PONCET MONGE	63	Suppression de l'article	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	116	Suppression de l'article	Défavorable
M. CHASSEING	25 rect.	Rétablissement de la visite de mi-carrière	Défavorable
Le Gouvernement	166	Rétablissement de la visite de mi-carrière	Défavorable
Mme GUILLOTIN	214 rect.	Sensibilisation aux risques d'exposition aux agents biologiques pathogènes et bilan vaccinal lors de la visite d'information et de prévention	Défavorable
Mme LASSARADE	9 rect.	Sensibilisation aux risques d'exposition aux agents biologiques pathogènes et bilan vaccinal lors de la visite d'information et de prévention et de l'entretien professionnel	Défavorable
Article 17			
M. MILON	39 rect. <i>bis</i>	Modalités de suivi des salariés des entreprises de portage salarial	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	117	Suivi obligatoire des salariés extérieurs par le SPST de l'entreprise d'accueil	Défavorable
M. BOURGI	149	Affiliation obligatoire des travailleurs indépendants à un SPSTI	Défavorable
M. MOUILLER	14 rect. <i>ter</i>	Précision du caractère facultatif de l'affiliation des travailleurs indépendants à un SPSTI	Défavorable
M. BABARY	174 rect. <i>ter</i>	Précision du caractère facultatif de l'affiliation des travailleurs indépendants à un SPSTI	Défavorable
M. MOUILLER	6 rect. <i>quater</i>	Précision du caractère facultatif de l'affiliation des travailleurs indépendants à un SPSTI	Défavorable
Mme LUBIN	133 rect.	Affiliation des travailleurs des plateformes à un SPST	Défavorable
Le Gouvernement	165	Suppression de la gratuité de l'affiliation du chef d'entreprise au SPSTI de son entreprise	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 17 bis (Supprimé)			
Mme PROCACCIA	27 rect.	Rétablissement de l'article prévoyant la fixation par décret des modalités de suivi des travailleurs aux emplois identiques auprès de plusieurs employeurs	Avis du Gouvernement
M. BABARY	175 rect. <i>ter</i>	Rétablissement de l'article prévoyant la fixation par décret des modalités de suivi des travailleurs aux emplois identiques auprès de plusieurs employeurs	Avis du Gouvernement
M. GUERRIAU	178 rect.	Rétablissement de l'article prévoyant la fixation par décret des modalités de suivi des travailleurs aux emplois identiques auprès de plusieurs employeurs	Avis du Gouvernement
M. LÉVRIER	190	Rétablissement de l'article prévoyant la fixation par décret des modalités de suivi des travailleurs aux emplois identiques auprès de plusieurs employeurs	Avis du Gouvernement
Mme COHEN	122	Formation du personnel des SPST aux violences sexistes et sexuelles au travail et aux violences domestiques	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 17 ter			
Le Gouvernement	170	Précision des modalités du suivi spécifique des salariés des particuliers employeurs	Favorable
M. GUERRIAU	179 rect.	Précision des modalités du suivi spécifique des salariés des particuliers employeurs	Défavorable
Article additionnel après l'article 17 ter			
M. GUERRIAU	7 rect.	Suivi spécifique des travailleurs itinérants	Défavorable
Article 18			
Mme APOURCEAU-POLY	118	Suppression de l'article	Défavorable
Mme PONCET MONGE	64	Règles relatives au rendez-vous de liaison	Défavorable
Mme LE HOUEROU	136	Règles relatives au rendez-vous de liaison	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	119	Règles relatives au rendez-vous de liaison	Défavorable
Mme PONCET MONGE	65	Règles relatives au rendez-vous de liaison	Défavorable
Mme LE HOUEROU	155	Règles relatives au rendez-vous de liaison	Défavorable
M. CHASSEING	5 rect.	Réalisation de l'examen de reprise par un infirmier de santé au travail	Défavorable
Mme LE HOUEROU	156	Délai maximal pour l'organisation de l'examen de préreprise après sa demande	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	66	Constitution d'un préjudice au salarié en cas de manquement aux obligations de suivi de l'état de santé du salarié	Défavorable
Article 18 bis			
Le Gouvernement	177	Application à Saint-Pierre-et-Miquelon des missions des caisses de sécurité sociale en matière de prévention de la désinsertion professionnelle et	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
		ouverture de l'essai encadré et de la convention de rééducation professionnelle en entreprise	
Article additionnel après l'article 18 ter (Supprimé)			
M. MOUILLER	32 rect.	Correction d'une erreur de référence au sein d'un article relatif aux obligations de l'employeur en matière de reclassement d'un salarié déclaré inapte	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MOUILLER	30 rect.	Modification des obligations de l'employeur en matière de reclassement d'un salarié déclaré inapte	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MOUILLER	31 rect.	Modification des obligations de l'employeur en matière de reclassement d'un salarié déclaré inapte	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MOUILLER	33 rect.	Modification des obligations de l'employeur en matière de reclassement d'un salarié déclaré inapte	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MOUILLER	34 rect.	Modification des obligations de l'employeur en matière de reclassement d'un salarié déclaré inapte	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MOUILLER	35 rect.	Modification des obligations de l'employeur en matière de reclassement d'un salarié déclaré inapte	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MOUILLER	36 rect.	Modification des obligations de l'employeur en matière de reclassement d'un salarié déclaré inapte	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article additionnel après l'article 19			
M. HENNO	1	Mobilité internationale des apprentis	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 20			
M. BILHAC	212 rect.	Modalités de désignation des représentants des salariés au conseil d'administration des SPSTI	Défavorable
M. HAYE	167	Représentation des collectivités territoriales au conseil d'administration des SPSTI	Défavorable
M. GUERRIAU	180 rect.	Modalités de désignation des représentants des employeurs au conseil d'administration des SPSTI	Favorable
M. LÉVRIER	201	Modalités de désignation des représentants des employeurs au conseil d'administration des SPSTI	Favorable
Mme PONCET MONGE	67	Présidence alternée du conseil d'administration des SPSTI	Défavorable
Article additionnel après l'article 20			
Le Gouvernement	169	Contrôle de l'alcoolémie à bord des navires de pêche	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 21			
Mme PONCET MONGE	68	Suppression de l'article	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	120	Suppression de l'article	Défavorable
Mme POUMIROL	158	Suppression de l'article	Défavorable
M. SAVARY	183 rect. <i>bis</i>	Rétablissement de l'article 21 dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale	Défavorable
M. SAVARY	184 rect. <i>bis</i>	Caractère obligatoire de recours par les SPST aux médecins praticiens correspondants	Défavorable
M. CHASSEING	26 rect.	Possibilité de cumul des fonctions de médecin traitant et de médecin praticien correspondant en cas d'accord du travailleur	Défavorable
M. SAVARY	185 rect. <i>bis</i>	Possibilité de cumul des fonctions de médecin traitant et de médecin praticien correspondant en cas d'accord du travailleur	Défavorable
Articles additionnels après l'article 21			
M. CANÉVET	204 rect. <i>bis</i>	Accueil en stage par les SPST d'étudiants en médecine	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme TAILLÉ-POLIAN	69	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur la lutte contre la pénurie de médecins du travail	Défavorable
Article 21 bis			
M. LÉVRIER	195	Suppression de l'article	Défavorable
Article additionnel après l'article 21 bis			
M. DUPLOMB	205 rect. <i>ter</i>	Modification des règles de représentativité applicables aux organisations syndicales dans le champ conventionnel des médecins du travail, des praticiens-conseils et des médecins-conseils de la mutualité sociale agricole	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 22			
M. CHASSEING	4 rect.	Renvoi au décret de la fixation de la fraction de temps de travail que le médecin du travail doit consacrer aux actions en milieu de travail	Défavorable
Article 23			
M. LÉVRIER	196	Suppression du caractère universitaire de la formation des infirmiers de santé au travail	Défavorable
Mme PONCET MONGE	70	Conditions de formation pour l'obtention du titre d'infirmier de santé au travail	Défavorable
Mme PONCET MONGE	71	Extension du statut de salarié protégé aux infirmiers de santé au travail	Défavorable
Mme APOURCEAU-	121	Extension du statut de salarié protégé aux infirmiers	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
POLY		de santé au travail	
M. JOMIER	159	Extension du statut de salarié protégé aux infirmiers de santé au travail	Défavorable
Mme LE HOUEROU	206	Création d'un statut de kinésithérapeute de santé au travail	Défavorable
M. CAPUS	20 rect. <i>bis</i>	Modalités d'intervention de l'infirmier en pratique avancée au sein des SPST	Défavorable
M. CAPUS	21 rect. <i>bis</i>	Association du ministre chargé du travail à la publication de l'arrêté définissant le référentiel de formation des infirmiers en pratique avancée en santé au travail	Défavorable
M. LÉVRIER	191 rect.	Association du ministre chargé du travail à la publication de l'arrêté définissant le référentiel de formation des infirmiers en pratique avancée en santé au travail	Défavorable
M. LÉVRIER	197 rect.	Conditions de formation des infirmiers exerçant au sein du service de santé des gens de mer	Favorable
Article additionnel après l'article 23			
Mme LHERBIER	23 rect. <i>bis</i>	Création d'un statut de dentiste en santé au travail	Défavorable
Article 24			
Mme PONCET MONGE	72	Suppression de l'article	Défavorable
Mme LE HOUEROU	157	Professionnels de santé concourant à l'équipe pluridisciplinaire des SPST	Défavorable
M. GUERRIAU	182 rect.	Possibilité pour le médecin du travail de déléguer ses missions d'animation et de coordination de l'équipe pluridisciplinaire	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	123	Suppression de la reconnaissance dans la loi de la possibilité pour le médecin du travail de déléguer une partie de ses missions	Défavorable
M. SAVARY	186 rect. <i>bis</i>	Suppression de la condition de qualification pour bénéficier d'une délégation de tâches du médecin du travail	Défavorable
Mme PONCET MONGE	73	Visites effectuées obligatoirement par le médecin du travail	Défavorable
M. JOMIER	137 rect.	Participation de l'équipe pluridisciplinaire à des actions de sensibilisation au handicap	Défavorable
Article 25			
Mme TAILLÉ-POLIAN	74	Élargissement de la composition du CNPST	Défavorable
M. JOMIER	138	Inclusion de représentants d'associations d'usagers du système de santé dans le CNPST	Défavorable
M. MOUILLER	16 rect. <i>quater</i>	Possibilité pour les organisations multiprofessionnelles d'être représentées au sein du CNPST	Favorable
M. MENONVILLE	19 rect. <i>ter</i>	Possibilité pour les organisations multiprofessionnelles d'être représentées au sein du CNPST	Favorable
Mme DOINEAU	127 rect. <i>quater</i>	Possibilité pour les organisations multiprofessionnelles d'être représentées au sein du CNPST	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BILHAC	216 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour les organisations multiprofessionnelles d'être représentées au sein du CNPST	Favorable
M. BILHAC	213 rect.	Intégration de représentants d'associations de victimes d'accidents du travail et d'associations d'usagers du système de santé au sein du CNPST	Défavorable
M. BILHAC	221 rect.	Intégration de représentants d'acteurs de la prise en charge du handicap au sein du CNPST	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	126	Parité de vote entre organisations patronales et syndicales au sein du CNPST	Défavorable
Article 26			
M. MOUILLER	17 rect. <i>quater</i>	Possibilité pour les organisations multiprofessionnelles d'être représentées au sein des CRPST	Favorable
M. MENONVILLE	18 rect. <i>ter</i>	Possibilité pour les organisations multiprofessionnelles d'être représentées au sein des CRPST	Favorable
Mme DOINEAU	128 rect. <i>quater</i>	Possibilité pour les organisations multiprofessionnelles d'être représentées au sein des CRPST	Favorable
M. BILHAC	217 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour les organisations multiprofessionnelles d'être représentées au sein des CRPST	Favorable
M. BILHAC	222 rect.	Intégration de représentants d'acteurs de la prise en charge du handicap au sein des CRPST	Défavorable
Article 27 (Supprimé)			
Le Gouvernement	176 rect.	Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour opérer la fusion des Aract au sein de l'Anact	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	124	Institution d'un comité de site pour organiser le dialogue social sur la santé au travail entre les établissements d'une zone d'activités économiques	Défavorable
Article 28			
Mme COHEN	102	Formation des salariés et des élus du CSE au harcèlement et aux violences sexuelles et sexistes	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BILHAC	211 rect.	Uniformisation de la durée de la formation en santé sécurité et conditions de travail pour l'ensemble des membres de la délégation du personnel	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	148	Formation des élus au CSE au harcèlement moral, sexuel, aux agissements sexistes et à la prévention des violences sexuelles et sexiste	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 28 bis (Supprimé)			
Mme COHEN	82	Assimilation à un temps de travail effectif les actions réalisées par les membres de la délégation du personnel du CSE pour accompagner les victimes de harcèlement ou de violences	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme APOURCEAU-POLY	125	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences de la suppression des CHSCT	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Article 28

M. Stéphane Artano, rapporteur. – L’amendement n° 148 prévoit une formation des élus au comité social et économique (CSE) au harcèlement moral, sexuel, aux agissements sexistes et à la prévention des violences sexuelles et sexistes. Il est irrecevable au titre de l’article 45.

Mme Laurence Cohen. – Même si le périmètre de ce texte a été défini en commission, il me semble que l’application de l’article 45 – déjà restrictif en soi – est sévère, si elle doit conduire à exclure ce qui touche aux violences sexistes et sexuelles, ou à la suppression du comité d’hygiène, de sécurité et de conditions de travail (CHSCT). Cela pose problème, et c’est un coup porté à notre droit d’amendement, quels que soient les bancs sur lesquels nous siégeons. La prévention concerne bien la santé au travail ! Je le redirai en séance, car cette évolution me paraît lourde de dangers pour la démocratie.

L’amendement n° 148 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

Article 28 bis (supprimé)

L’amendement n° 82 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

M. Stéphane Artano, rapporteur. – L’amendement n° 125 demande un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences de la suppression des CHSCT. Il est irrecevable au titre de l’article 45.

Mme Laurence Cohen. – Même pour une demande de rapport ?

M. Philippe Mouiller, président. – L’irrecevabilité est liée à son thème, pas à la demande de rapport.

M. Stéphane Artano, rapporteur. – C’est frustrant aussi pour les rapporteurs, qui doivent s’en tenir à la lettre de la Constitution et à la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, ce qui nous contraint à écarter des sujets intéressants...

Mme Laurence Cohen. – Vous n’êtes pas personnellement en cause, c’est un problème plus large.

L’amendement n° 125 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

La réunion est close à 15 h 25.

Mardi 6 juillet 2021

Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente

La réunion est ouverte à 13 h 30

Situation et perspectives des comptes sociaux – Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics

Mme Catherine Deroche. – Mes chers collègues, nous entendons cet après-midi M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics, sur la situation et les perspectives des comptes sociaux. J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat, qui sera ensuite disponible en vidéo à la demande.

Il s'agit d'un rendez-vous habituel pour notre commission qui examine chaque année, dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques, l'application de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année précédente.

Je regrette à cet égard que le Gouvernement, à la suite du report de la date de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin, ne se soit pas cru autorisé à livrer à la représentation nationale la primeur de l'état des comptes sociaux et que nous ayons dû reprogrammer cette audition à un horaire atypique et dans un temps limité puisque nous disposons de moins d'une heure avant de devoir rejoindre la séance publique.

Cette péripétie, tout comme la dégradation sans précédent des comptes sociaux après la crise sanitaire me paraît souligner la pertinence des propositions portées par notre commission d'une actualisation du cadre organique applicables aux lois de financement de la sécurité sociale que nous évoquerons également au cours de cette audition.

Monsieur le ministre, vous avez la parole pour un propos liminaire avant que je ne la donne à vos collègues qui souhaitent vous interroger.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – Je vous remercie pour votre invitation à cet échange sur la situation et les perspectives des finances sociales, à l'occasion du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, que nous avons présenté aux membres de la commission le 24 juin dernier.

Je partage, madame la présidente, le regret sur l'horaire atypique de cette réunion qui est de mon fait en raison d'une convocation à l'Élysée que je ne pouvais reporter.

Ce rapport de la CCSS permet, comme chaque année, de retracer les comptes de l'exercice 2020 et d'actualiser les perspectives de l'année 2021. Ces données sont essentielles alors que nous commençons à préparer la prochaine loi de financement de la sécurité sociale et que des réflexions sont en cours, notamment au sein de votre commission - je pense à la proposition de loi organique de votre rapporteur général -, pour améliorer la gouvernance des finances sociales.

Je souhaite tout d'abord revenir rapidement sur les résultats 2020 et les prévisions 2021.

Nous sommes actuellement confrontés à un déficit sans précédent avec un solde global du régime général et du fonds de solidarité vieillesse qui s'élève à - 38,7 milliards d'euros. Ce chiffre donne le vertige, à deux titres : car il est supérieur de plus de 33 milliards d'euros à ce que nous anticipions avant la crise dans le cadre du PLFSS pour 2020 et est supérieur de près de 11 milliards d'euros au précédent plus grand déficit qui avait suivi la crise financière de 2008 - avec un déficit de -28 milliards d'euros en 2010 - ce qui en fait le déficit le plus important qu'a connu la sécurité sociale depuis sa création.

Cette dégradation, brutale, par rapport au début du quinquennat, où nous projetions un retour à court terme à l'équilibre de la sécurité sociale et un remboursement de la dette sociale d'ici 2024, s'explique par la crise que nous traversons et par les dispositifs de protection que nous avons déployés.

Ce que nous enseigne ce chiffre, c'est d'abord que la sécurité sociale a joué un rôle essentiel dans la gestion de la crise qui a secoué notre pays, au travers du financement d'un ensemble de dispositifs qui ont largement contribué à préserver les moyens et le pouvoir d'achat des Français. Ce déficit est aussi le reflet de l'action du Gouvernement, des décisions que nous avons prises et des dispositions que le Parlement a accepté de voter, pour protéger les Français pendant la crise sanitaire.

Il résulte ainsi que le rapport de la commission des comptes le rappelle pour les deux tiers de moindres recettes, en raison des dispositifs visant à soutenir les entreprises - puisque les indemnités d'activité partielle ne sont pas assujetties - , et pour un tiers de dépenses supplémentaires, essentiellement des dépenses financées par l'assurance maladie. Je pense à la prise en charge des tests à 100%, nous sommes un des seuls pays en Europe à le proposer et 33 millions de tests ont été réalisés en 2020 ; je pense aussi à la création d'indemnités journalières dérogatoires, notamment au titre de la garde d'enfants.

Cette année, la situation est différente de celle de l'année dernière, mais elle lui ressemble par certains aspects.

À ce stade les prévisions montrent que le déficit global du régime général et du fonds de solidarité vieillesse devrait se stabiliser autour de 38,4 milliards d'euros, c'est-à-dire peu ou prou au même niveau qu'en 2020, et 2,6 milliards d'euros au-dessus des prévisions faites lors de l'adoption de la LFSS pour 2021.

Cependant, l'explication de ce déficit est différente par rapport à l'an dernier car on constate un rebond de l'activité économique, et donc une augmentation des recettes de la sécurité sociale. Ainsi, si l'on ne prend pas en compte les effets liés à l'intégration de la branche autonomie dans les comptes de la sécurité sociale, les recettes devraient progresser de 4,6%, du fait de l'augmentation de la masse salariale du secteur privé. Mais ce rebond n'est pas à la hauteur de la hausse des dépenses exceptionnelles mises en œuvre cette année encore pour faire face à la crise sanitaire et à la troisième vague épidémique ; les tests coûteront près de 5 milliards d'euros à la sécurité sociale et la vaccination représente un coût qui s'élèverait autour de 4,6 milliards d'euros

Enfin, mais nous avons tous le même espoir : la situation cette année est différente car malgré les inquiétudes que nous connaissons, la campagne de vaccination et son regain annoncé aujourd'hui par le ministère de la santé, nous laissent espérer parce que nous n'avons jamais été aussi près de la sortie de ce tunnel épidémique.

Au-delà de tout cela, lorsque nous avons ces chiffres en tête, cette situation des finances sociales, et plus largement des finances publiques est bien sûr préoccupante. Je souhaite le souligner, vous l'avez vu, la situation des branches n'est pas identique, une partie d'entre elles vont retrouver très vite des excédents, je pense à la branche risques professionnels et à la branche famille. La dégradation générale des comptes de la sécurité sociale doit toutefois nous conduire à porter une appréciation globale et cohérente sur la situation des finances sociales et sur les moyens de l'améliorer.

J'ai déjà eu l'occasion de le dire, nous devons sortir progressivement du « *quoi qu'il en coûte* » pour retrouver le chemin du retour à l'équilibre, le chemin d'une dépense plus soutenable. Car on ne peut pas durablement accepter que la trajectoire financière de la sécurité sociale soit dégradée, et la sécurité sociale n'a pas vocation à rester indéfiniment en déficit. La sécurité sociale a vocation à revenir à terme à l'équilibre, la dette sociale à être remboursée. C'est notre engagement commun envers les générations envers les prochaines générations depuis 1996 et la création de la CADES, engagement renouvelé l'été dernier.

Le respect de nos engagements et le rétablissement de la soutenabilité de nos finances sociales impliqueront bien évidemment sur la sphère sociale des réformes d'ampleur. Mais ces réformes interviendront en temps voulu, car afin de redresser les comptes de la sécurité sociale sans augmenter les prélèvements, nous allons devoir faire un effort renforcé de maîtrise de la dépense une fois la crise passée.

Cette maîtrise passe également par le renforcement du cadre de gouvernance des finances publiques. Au vu de la situation globale de la sécurité sociale, et plus largement des finances publiques, un renforcement du pilotage global de la sécurité sociale doit être mis en œuvre, afin d'affecter, si besoin de façon explicite, les ressources en fonction des priorités de financement identifiées.

Par ailleurs les propositions de loi organiques, je pense à celle du député Thomas Mesnier qui porte sur le champ social, et évidemment à celle de votre rapporteur général, concernant les finances sociales, apportent de premières réponses utiles afin de renforcer la gouvernance des finances sociales, notamment en renforçant l'inscription de lois de financement de la sécurité sociale annuelles dans le cadre financier pluriannuel de la loi de programmation des finances publiques.

Enfin, je pense bien sûr au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui doit être l'occasion encore plus prioriser nos dépenses, car chaque nouvelle dépense pérenne ne fait qu'accroître l'effort devant être fourni dans les années à venir.

Pour nous, le seul chemin possible afin de préserver à terme la crédibilité de notre stratégie de finances publiques et d'assurer la pérennité de notre système social, passe par cette amélioration du pilotage global, passe par cette volonté de priorisation et passe aussi par la mise en œuvre prochaine de réformes, je le répète, en temps voulu. Notre priorité reste la sortie de crise, ce qui explique l'essentiel des déficits prévisionnels pour l'année 2021.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je vous remercie, Monsieur le ministre, pour vos propos liminaires et vous remercie d'avoir salué les efforts du Sénat et de l'Assemblée nationale avec les propositions de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, nous aurons l'occasion d'y revenir.

Vous avez bien décrit la situation préoccupante des comptes de la sécurité à la fin de l'exercice 2020. Pourriez-vous préciser les principaux facteurs de résistance des recettes et si cette « meilleure fortune » est appelée à durer – et donc à améliorer la trajectoire des comptes sociaux à l'avenir, notamment pour 2021 ? Vous avez parlé de pluriannualité, je pense qu'il faut s'inscrire sur une période d'au moins trois ans.

Comme vous le savez, la Cour des comptes a refusé de certifier les comptes de la branche recouvrement pour l'exercice 2020. Je souhaiterais savoir quelle est votre analyse face à ce refus et les actions que vous comptez mettre en place afin d'améliorer la fiabilité des comptes de cette branche. Par ailleurs, on peut se demander si, dans ce contexte, il est bien raisonnable de lancer le chantier de l'unification du recouvrement des cotisations de l'Agirc-Arrco et de l'Acoss. Je crois comprendre de votre communiqué de presse du 17 juin que vous pensez la même chose... Néanmoins, l'article 18 de la LFSS pour 2020 prévoyait bien qu'avant de décider d'un report, le Gouvernement devait adresser au Parlement un rapport qui en détaille et qui en explicite les motivations. Monsieur le Ministre, aurons-nous bien ce rapport prévu par la loi et pouvez-vous nous en donner d'ores et déjà les principales orientations ?

Enfin, vous avez évoqué le cadre organique, que nous trouvons actuellement trop laxiste en matière de dépenses financées par la sécurité sociale, comme la pratique de l'année 2020 l'a démontré, même si cette année a un caractère exceptionnel.

Je rappelle que nous avons dépassé l'Ondam de 14 milliards et que 20 milliards de dépenses supplémentaires, certes bien ciblées, ont été engagées : 8,4 milliards pour les établissements de santé, 6,8 milliards pour les soins de ville, 4,8 milliards pour Santé publique France, et 6,3 milliards de remboursement de soins de ville et de médicaments. Les dépenses engagées ainsi que les dépenses - pérennes ! - du Ségur de la santé sont légitimes, mais un tel dépassement sans autorisation parlementaire n'est pas normal et ne saurait se reproduire. La chose est d'ailleurs impossible pour les dépenses de l'État, ce qui n'empêche nullement celui-ci d'agir, dès lors qu'un collectif budgétaire est adopté rapidement. Monsieur le Ministre, soutiendrez-vous les propositions que nous faisons pour faire évoluer le cadre organique des lois de financement de la sécurité sociale ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – Le rebond de recettes de 4,6 %, à périmètre constant, en 2021, est une bonne nouvelle. Sous réserve que la situation sanitaire ne se dégrade pas, j'ai bon espoir que cette augmentation puisse être plus importante. D'une part car les prévisions de taux de croissance de l'Insee, de la Banque de France et de la Commission européenne sont plus optimistes, de l'ordre de 5,7 % à 6 %, que l'hypothèse du Gouvernement, qui est de 5 %. D'autre part car l'évolution des revenus imposables, que le prélèvement à la source nous permet de suivre mois par mois, a augmenté de 8 % par rapport à l'année dernière depuis le début de l'année 2021. Cela traduit une activité plus forte, des embauches et des heures supplémentaires dans certains secteurs. C'est aussi lié au fait que pour un certain nombre de salariés, l'activité partielle, bien que particulièrement protectrice, se traduisait par une perte de revenus puisque l'indemnité perçue n'était que de 84 % du salaire net. Tout cela nous laisse penser que le rebond de recettes est solide.

Nous avons cependant toujours fait le choix de la prudence et conservons l'hypothèse d'un rebond de recettes de 4,6 %, même si Insee, Banque de France et Commission européenne, de même que l'OCDE, prêtent à la France le taux de croissance le

plus élevé dans la zone euro non seulement en 2021, mais aussi en 2022. C'est de bon augure pour la dynamique des recettes de la sécurité sociale.

La certification contribue à la confiance des citoyens dans les comptes de la sécurité sociale, laquelle a su être au rendez-vous dans la gestion de la crise sanitaire. Nous avons mis en œuvre des dispositifs très rapides dans des délais très contraints - arrêts maladie dérogatoires sans délai de carence, garanties accordées aux établissements de santé, maintien de droits sociaux... -, et les comptes de la branche recouvrement n'ont pu être certifiés en raison d'incertitudes et de désaccords. Ceux-ci concernent notamment les incidences des modalités d'appel en 2020 des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants. La Cour des comptes a mis en cause le fondement juridique de l'abattement exceptionnel de 50 % des cotisations provisionnelles à partir de septembre 2020, alors que le mécanisme retenu a permis de tenir compte du nombre d'échéances impayées et de recommencer à prélever des montants de cotisations provisionnelles égaux à ceux dus avant la crise. Nous avons exclu de comptabiliser en produits courants les montants appelés réduits de 50 %, ainsi que les montants prévus mais non appelés, car cela aurait conduit à surestimer les recettes au titre de 2020, dans la mesure où les revenus ont chuté. Les créances envers les travailleurs indépendants ont été constatées de septembre à décembre à hauteur des seules cotisations appelées : c'est là le point de désaccord ayant conduit à l'absence de certification. Je considère que l'année exceptionnelle que nous avons vécue a conduit à prendre des décisions exceptionnelles, et que la normalisation de l'activité nous prémunira à l'avenir de telles difficultés de certification.

Monsieur le rapporteur général, le communiqué que j'ai rendu public il y a quelques semaines confirme le report d'un an de la mise en œuvre du transfert du recouvrement des cotisations de l'Agirc-Arrco. Cela nous laisse le temps de mettre en place un outil pilote pour affiner cette réforme. Nous prendrons un décret pour acter ce report et le Parlement sera destinataire d'un rapport focalisé sur la situation des entreprises qui le justifie.

Vous m'interrogez enfin sur la proposition de loi organique que vous avez déposée, qui rend limitatifs les crédits des lois de financement de la sécurité sociale et défend le principe de lois de financement rectificatives de la sécurité sociale. Nous sommes attachés à la souplesse que permet le PLFSS pour répondre rapidement à des crises telles que celle que nous avons connue. Je sais par ailleurs que vous travaillez à une différenciation des dépenses selon leur utilité médicale ou sociale ou de leur affectation au fonctionnement de certaines administrations. J'espère que les débats qui s'ouvrent nous permettront de trouver un point d'atterrissage partagé.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Êtes-vous d'accord avec nous sur le principe de lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale, sur le modèle des lois de règlement du budget de l'État ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – Oui, monsieur le rapporteur général.

M. René-Paul Savary, rapporteur de la branche vieillesse. – Le Gouvernement envisage-t-il d'inclure une mesure paramétrique sur les retraites dans le prochain PLFSS ? Vous pouvez répondre par oui ou non...

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – Peut-être !

M. René-Paul Savary, rapporteur de la branche vieillesse. – Que compte faire le Gouvernement pour aider l'Unédic à apurer sa dette ?

Des cotisations ont été décalées pour les travailleurs indépendants ; quelles mesures comptez-vous prendre pour harmoniser les règles, de sorte que ces cotisations comptent effectivement pour le calcul de leur retraite ?

Mme Corinne Imbert, rapporteure de la branche maladie. – Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale fait état d'un dépassement de l'Ondam en 2021, lié à la crise sanitaire, de l'ordre de 9,6 milliards d'euros. Pour la seule campagne vaccinale, un dépassement de 3,1 milliards d'euros est annoncé : pourquoi n'avoir pas prévu davantage en LFSS ? Autrement dit : de quelles hypothèses partiez-vous ?

J'ai été surprise par vos propos selon lesquels les tests coûtent plus cher que la campagne vaccinale. Le dépassement, dans le cas des tests, devrait atteindre 5 milliards d'euros, alors que 2 milliards seulement ont été provisionnés... On lit que le Gouvernement pourrait revoir les conditions de prise en charge des tests pour inciter à la vaccination : pouvez-vous nous en dire plus ?

Quel regard portez-vous sur un écart de plus de 9 milliards d'euros de dépenses, sans projet de loi de financement rectificative cette année encore ? Nous avons certes accepté à titre exceptionnel en LFSS 2021 que la procédure d'alerte sur l'Ondam ne conduise pas à un plan de redressement. Pour autant, comment comptez-vous associer le Parlement ? On ne peut pas entendre cette année encore qu'il ne serait pas en mesure d'examiner un collectif social.

Le rapport charges et produits de l'assurance maladie qui vient d'être adopté par la Cnam prévoit une situation lourdement déficitaire pour les prochaines années, avec un déficit attendu de 7 milliards d'euros en 2025, sous l'effet notamment d'une baisse durable des recettes. Comment comptez-vous permettre à l'assurance maladie de retrouver l'équilibre financier qui est le gage de sa soutenabilité ?

Le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) a rendu ses conclusions sur la refonte de l'Ondam. Comptez-vous vous inspirer de ses conclusions et renforcer l'information du Parlement ?

M. Philippe Mouiller, rapporteur de la branche autonomie. – Le 15 juin dernier, la Cour des comptes a remis au Gouvernement une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise, qui repose sur deux piliers : le renforcement de la croissance ponctuelle et la maîtrise des dépenses publiques dans cinq secteurs prioritaires, dont l'assurance maladie. Quels leviers identifiez-vous pour maîtriser les dépenses, sachant que la cinquième branche, elle, appellera des moyens supplémentaires ?

S'agissant plus spécifiquement de la branche autonomie, quels moyens sont consacrés, dans l'exécution du budget 2021, à l'investissement et aux mesures du Ségur de la santé d'accompagnement des soignants ?

M. Alain Milon. – Je n'ai qu'une question simple, monsieur le ministre : pourquoi le « quoi qu'il en coûte » ne concerne-t-il que les organismes publics ? Les dépenses

de vaccins ou de tests, qui dépassent les 10 milliards d'euros, sont à la charge des seuls organismes de sécurité sociale. Les mutuelles, elles, n'ont pas participé. Pourquoi ?

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure de la branche famille. – Comme l'a souligné le rapporteur général, l'Ondam 2021 devrait être dépassé de quelque 10 milliards d'euros, notamment du fait des dépenses engagées par Santé publique France au titre de la campagne de vaccination. Une nouvelle fois, la sécurité sociale va devoir financer cette agence à hauteur d'environ 5 milliards d'euros en étant compensée à hauteur de 150 millions d'euros depuis son transfert de l'État intervenu en 2020. La sécurité sociale sera-t-elle donc compensée à due concurrence cette année pour cette charge, qui devrait d'ailleurs par nature relever de la « dette covid » que l'État amortira sur le très long terme ?

La loi sur la dette sociale et l'autonomie votée en 2020 a prévu un plafond de transfert à la Cades de 92 milliards d'euros au titre des déficits cumulés de la sécurité sociale sur la période 2020-2023. Or la somme des déficits des exercices 2020 et 2021 devrait atteindre 74 milliards d'euros. Dès lors, le plafond de transfert est-il déjà caduc à vos yeux, de même que l'échéance de remboursement de la dette sociale au 31 décembre 2033 ?

De manière plus générale, au vu des différents travaux qui vous ont été remis et de vos propres réflexions, quelles sont les perspectives d'atterrissage des comptes sociaux après la crise ? À partir de quels leviers et à quel rythme un retour à l'équilibre doit-il être envisagé selon vous ?

Mme Monique Lubin. – Pour commencer, je poserai la même question que René-Paul Savary sur les retraites. Ensuite, vous avez terminé votre propos liminaire comme le fait le ministre Bruno Le Maire en parlant des économies que nous aurions à faire sur les dépenses publiques dans les mois qui viennent. C'est assez contradictoire avec ce qu'attendent les Français, après la crise dont nous peinons à sortir, en matière de moyens dans les hôpitaux et en matière de dépendance. Nous attendons cette grande loi sur la dépendance. Les services d'aide à domicile sont dans des situations très pénibles ; ils n'arrivent plus à recruter et nous savons bien pourquoi. C'est une des questions auxquelles nous aurons à répondre. Comment pourrez-vous concilier les deux objectifs que sont répondre aux attentes des Français et faire ces économies dont vous ne cessez de parler ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – Quelques mots pour essayer d'apporter des éléments de réponse mais je crois que vous avez compris que je ne pourrai pas être complet.

La position du Gouvernement est la suivante : nous sommes convaincus qu'il faut une réforme des retraites pour deux raisons. La première est intrinsèque au système tel qu'il existe aujourd'hui. Il s'agit de la cohabitation et donc de l'illisibilité des 42 systèmes de retraite et du problème d'injustice qu'il en résulte au dépend notamment des poly-pensionnés et des actifs dont les carrières ont été hachées par la précarité. La deuxième raison tient au déséquilibre financier qui était constaté avant la crise et que cette dernière a aggravé dans des proportions moins inquiétantes que nous estimions grâce à la reprise de l'activité économique mais avec le maintien d'un déficit structurellement important pendant de nombreuses années. La question de savoir s'il faut une réforme est donc tranchée à nos yeux. Reste uniquement la question du calendrier qui sera tranchée par le président de la République et je ne m'autorise pas à parler avant lui.

Sur les questions relatives à l'Unédic, nous n'avons pas à ce stade prévu de modalités d'intervention de l'État pour accompagner l'amortissement de la dette de l'Unédic. Nous considérons que le financement de l'activité partielle pour la quote-part relevant de l'Unédic relève de sa responsabilité et que la reprise de l'activité économique doit nous conduire à un apurement de cette dette accumulée au cours de l'année. Cette dette revêt à nos yeux un caractère moins structurel que celle résultant du système d'assurance vieillesse dans la mesure où la perte de l'Unédic s'explique par un manque à gagner en termes de cotisations et par une dépense exceptionnelle qui n'a pas vocation à perdurer dans le temps. A ce stade, nous n'avons pas prévu de modalités particulières.

Je vous confirme, en revanche, Monsieur le Rapporteur Savary, qu'en ce qui concerne le calcul de la retraite des travailleurs indépendants, le sujet évoqué est bien dans notre viseur. Nous le traitons dans le cadre de la préparation de certaines mesures en faveur des indépendants. Nous aurons l'occasion de revenir vers le Parlement. Il serait assez illogique finalement de garantir l'acquisition des droits à la retraite pour certains actifs dont ceux placés en activité partielle et de ne pas le faire pour les indépendants dont la cotisation a été suspendue ou diminuée de moitié par l'Etat, avec un risque d'exonération de la cotisation ou de report sur les exercices suivants. Quand bien même ce n'est pas simple juridiquement, nous travaillons à la garantie de l'acquisition de droits à la retraite pour l'année qui devait faire l'objet d'une cotisation et non pour l'année au cours de laquelle le versement sera effectif.

Madame la Sénatrice Imbert, j'en viens au coût de la campagne de vaccination supérieur de 3 milliards d'euros à la prévision. Je veux d'abord rappeler que lorsque nous avons inscrit dans le PLFSS une provision d'un milliard et demi, il s'agissait bien d'une provision. Nous étions à un moment où nous ne connaissions pas la date de mise sur le marché des vaccins, où nous n'en maîtrisons pas les coûts unitaires. Par ailleurs, la part de la population éligible était moins importante à cette période que la part de 80 % que nous connaissons actuellement. Aujourd'hui, nous assumons le fait que la campagne coûte presque 5 milliards d'euros. Si la campagne coûtait 7 ou 8 milliard d'euros, je serais devant vous de la même manière en considérant que la vaccination est le meilleur investissement possible pour la santé des Français et la reprise économique. C'est un coût auquel nous devons faire face. Pour cet aspect-là, le « quoi qu'il en coûte » trouve toute sa puissance.

J'entends la difficulté qu'il y a pour les parlementaires de constater l'absence de projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Je ne sais pas juger aujourd'hui de ce que le Gouvernement inscrira à l'ordre du jour du Parlement et je ne sais pas s'il y a la nécessité d'avoir un collectif budgétaire rectificatif pour la sécurité sociale. Je doute que le temps nous le permette d'ici le PLFSS pour 2022.

Sur la question du plan d'économies et du Haut conseil pour l'Avenir de l'Assurance maladie (HCAAM), nous travaillons avec Olivier Véran et ses équipes pour voir les propositions et les solutions qui pourraient être reprises. Je ne suis pas convaincu que nous aurons le temps de reprendre les propositions de la HCAAM sur la construction et la restructuration de l'Ondam d'ici le PLFSS 2022. Nous sommes plutôt dans une logique de stabilité du cadre réglementaire pour répondre à la crise. Nous allons reporter les réformes qui sont certainement utiles pour rétablir l'équilibre des comptes de la sécurité sociale mais qui seraient orthogonales avec notre volonté de sortir de la crise.

Sur la question de la cinquième branche évoquée par Monsieur le Rapporteur Mouiller. La dégradation des comptes en 2021 est d'abord liée à l'élargissement du périmètre

mais aussi à des provisions pour créances qui ont été faites en fonction d'un niveau d'activité qui n'a pas été au rendez-vous du fait de la crise. Le déficit de 1,2 milliard d'euros - de mémoire, alors que nous anticipions plutôt 400 millions dans la première estimation, est dû à cette période très spéciale. Toutefois, l'affectation d'une recette de CSG à partir de 2024 va permettre de financer les nouvelles missions et le virage domiciliaire auquel nous aspirons. Nous n'avons pas d'inquiétude aujourd'hui sur le fait que cette cinquième branche sera équilibrée et peut-être même excédentaire à horizon de 2030, comme prévu initialement. La Cour des comptes a remis un rapport avec cinq secteurs prioritaires à ses yeux en matière de réforme et de recherche d'autonomie. MM. Blanchard et Tirole nous ont remis leurs propositions ainsi que les membres de la commission présidée par Jean Arthuis. L'ensemble de ces contributions nous seront utiles pour construire une programmation des finances publiques dans un cadre organique rénové. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale les deux propositions de loi organique, respectivement de Laurent Saint-Martin et Éric Wœrth pour les finances publiques et de Thomas Mesnier pour les finances sociales, et qu'il souhaitera à la rentrée cette inscription au Sénat. À cette occasion auront lieu un croisement et un débat qui permettront d'aborder les dispositions de la proposition de loi déposée par votre rapporteur général.

Quelles sont les priorités que nous retiendrons ? Aujourd'hui, il est trop tôt pour le dire. Notre priorité est d'accompagner la sortie de crise avant d'arrêter ce programme d'économies.

Monsieur le président Milon a évoqué la contribution des mutuelles. L'année dernière, nous avons demandé aux mutuelles de contribuer à hauteur de 1 milliard d'euros. Il est prévu une contribution de 500 millions d'euros en 2021. Nous avons des discussions en cours avec le ministère des Solidarités et de la Santé pour voir s'il est nécessaire de maintenir ce prélèvement de 500 millions d'euros ou s'il faut envisager un prélèvement supplémentaire. J'ai le sentiment à vous écouter que vous nous y encouragez et, si cette solution venait à prospérer, je ne manquerai pas de vous demander de l'aide pour argumenter auprès des mutuelles.

Madame Doineau, vous reprenez dans vos propos le désaccord que le Gouvernement et le Sénat ont entretenu à l'occasion des dernières LFSS : la compensation pour les budgets de Santé publique France. Nous considérons que les compétences de Santé publique France relèvent de l'action en matière de santé et de maladie et donc de la sécurité sociale. C'est pourquoi, nous n'avons pas modifié les modalités de compensation par l'État des fonds que la sécurité sociale apporte à Santé publique France pour financer les campagnes de vaccination et de test. C'est un point de désaccord qui, je le crains, va rester mais que nous assumons.

S'agissant de l'amortissement de la Cades et le plafond de 92 milliard d'euros, nous avons bon espoir que les trois années de déficit cumulées puissent encore être sous le plafond indiqué. Il faut néanmoins garder en tête que si le plafond venait à être dépassé, l'Acoss a encore la possibilité de porter de la dette. Nous pouvons imaginer un scénario, que nous ne souhaitons pas, dans lequel le dépassement du plafond est porté par l'Acoss et que le transfert à la Cades est limité à 92 milliards comme le prévoit la loi organique. Cela ne remettrait pas en cause la date de 2033 pour l'apurement de la dette de la Cades.

Enfin, Madame Lubin m'a interrogé sur deux sujets. Sur la question des économies, je pense que les Français attendent que la sécurité sociale soit viable, que nous puissions répondre à leurs besoins mais avec un niveau de dépenses publiques qui soit

soutenable et un niveau d'endettement qui ne soit pas aggravé. C'est pourquoi, une fois la crise terminée, nous aurons à faire des efforts les uns les autres et à imaginer des réformes de maîtrise des dépenses publiques pour revenir à un niveau soutenable. Dans ce cadre, le projet de loi porté par Brigitte Bourguignon fait un double choix important ; d'abord, politique en ce qui concerne l'accompagnement de la dépendance et le virage domiciliaire et puis, également, budgétaire étant donné ses conséquences d'ampleur en la matière. Je ne peux pas vous dire à quel moment ce texte sera inscrit à l'ordre du jour des assemblées parlementaires. Permettez-moi toutefois de rappeler que nous avons commencé à travailler sur les questions d'attractivité du secteur de l'aide à domicile. Dans le PLFSS de l'année dernière, un soutien de 200 millions d'euros a été apporté pour les métiers de l'aide à domicile. C'est une des premières fois que l'État accompagne la revalorisation salariale d'agents ou de salariés qui ne relèvent pas de son périmètre de compétences en termes d'emploi, de recrutement et donc de lien hiérarchique mais qu'il vient accompagner directement les employeurs d'aides à domicile. Cela fait aussi partie des orientations du texte préparé par Brigitte Bourguignon.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie beaucoup, Monsieur le ministre, pour vos réponses néanmoins précises à certaines questions ; pas toutes évidemment, mais nous nous y attendions.

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

La réunion est close à 14 h 30

Mercredi 7 juillet 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

Hommage à un commissaire décédé

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, je voudrais en notre nom à tous rendre hommage à notre collègue Patrick Boré, décédé ce week-end. Patrick Boré avait rejoint le Sénat en août 2020, avant même le renouvellement sénatorial et il avait choisi notre commission.

Nous retiendrons de lui ses grandes qualités humaines, son humour et surtout son immense courage face à la maladie.

La commission observe une minute de silence.

Application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 – Examen du rapport d'information

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons à présent le rapport d'information de notre rapporteur général, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il me revient de vous présenter, pour la dernière fois, le rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Avant d'entrer dans des considérations financières parfois déplaisantes, je voudrais commencer cette intervention en saluant l'action de la sécurité sociale et de ses différentes branches auprès des Français lors de la crise sanitaire et économique de l'année dernière.

Je pense, en premier lieu, à la branche maladie, qui a notamment accompagné la campagne de tests et aujourd'hui la campagne de vaccination gratuitement pour les assurés sociaux – et qui a financé de nombreuses mesures exceptionnelles que nous détaillerons.

Je pense aux autres branches qui ont assuré l'ensemble des prestations dans un contexte financier délicat et une organisation du travail compliquée par la pandémie.

Je pense aussi à la branche recouvrement, très sollicitée dans la mise en place du soutien exceptionnel aux entreprises, en particulier celles qui ont été concernées par les fermetures administratives.

Et, hors du champ actuel des PLFSS, je pense aussi à l'assurance chômage, qui a contribué à maintenir à un niveau acceptable les revenus de nombreux travailleurs grâce notamment au dispositif exceptionnel d'activité partielle.

C'est dans la difficulté que chacun ressent le plus la réalité de ce filet de sécurité qu'est notre sécurité sociale pour tous les Français. Elle a su répondre présent en 2020. Raison de plus pour souhaiter sa pérennité, ce qui passe par la soutenabilité financière du modèle social en période plus calme.

Vous le savez déjà, la sécurité sociale a enregistré le plus fort déficit de son histoire en 2020 : 38,7 milliards d'euros sur le périmètre du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), et même 39,8 milliards en élargissant la perspective à l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS). Cela fait environ 10 milliards de plus que le précédent record, en date de 2010, au plus fort de la crise financière déclenchée en 2008.

Ces chiffres sont évidemment très différents de ceux que nous avons votés en LFSS 2020, avant le début de la crise sanitaire. Pour mémoire, il s'agissait d'un déficit de 5,4 milliards d'euros sur le régime général et le FSV, ce qui nous éloignait déjà de l'équilibre.

Le ministre Olivier Dussopt nous bien résumé, lors de son audition d'hier, le poids de chaque facteur de dégradation des comptes sociaux.

À titre principal, sous l'effet d'une récession de près de 8 % et de diverses mesures dont l'activité partielle, les recettes de la sécurité sociale ont été inférieures de 18,8 milliards d'euros à la prévision - 390,8 milliards au lieu de 409,6 milliards d'euros. Ce sont, en tout premier lieu, les cotisations sociales qui ont manqué à l'appel : elles diminuent de 5,8 %, du fait d'une baisse dans les mêmes proportions de la masse salariale du secteur privé. Les cotisations ont d'ailleurs failli passer sous la barre symbolique des 50 % du total des recettes du régime général et du FSV.

Du côté des dépenses, la situation peut se résumer simplement : les dépenses des branches vieillesse, famille et AT-MP n'ont été que peu affectées par la crise et sont relativement proches de la prévision de la LFSS 2020 ; en revanche, la branche maladie a subi à plein un redoutable effet de ciseaux. En effet, outre ses pertes de recettes, cette branche a dû

financer un surcroît de dépenses de 16 milliards d'euros, dont 14 milliards au sein de l'Ondam.

Je vous rappelle les principaux postes de dépenses supplémentaires : 8,4 milliards d'euros sont destinés aux établissements de santé et médico-sociaux, 4,8 milliards d'euros de dotation exceptionnelle à Santé publique France et 2,3 milliards d'euros au titre des soins de ville entre indemnités journalières, tests et indemnisations des professionnels touchés par des restrictions d'activité.

En conséquence, le déficit de la sécurité sociale est avant tout le déficit de la branche maladie : 30,4 milliards d'euros en 2020 et 31 milliards prévus en 2021. Même le déficit de la branche vieillesse, de 3,7 milliards d'euros en 2020, et 4,4 milliards prévus en 2021, semble relativement modeste à côté de ce trou de l'assurance maladie, qui risque de se révéler particulièrement difficile à combler.

L'activité de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) mérite un développement particulier, plus approfondi qu'à l'accoutumée.

En première ligne face à la crise, l'agence a su répondre avec diligence aux facilités accordées aux entreprises les plus touchées par les effets du confinement. Sa trésorerie en a naturellement été très affectée, d'où un relèvement considérable de l'autorisation d'emprunt à court terme que nous lui avons accordée en LFSS pour 2020 : le plafond, initialement voté à 39 milliards d'euros a été successivement relevé à 70 milliards d'euros par un décret du 25 mars 2020 puis à 95 milliards d'euros par un nouveau décret en date du 20 mai 2020 – ce montant a été reconduit par la LFSS pour 2021 pour l'année en cours.

De fait, l'agence a atteint un point maximum d'emprunt de 89,7 milliards d'euros dans le courant du mois de juin. Or il ne suffit pas de disposer d'une autorisation d'emprunt pour obtenir les emprunts sur les marchés, l'Acos ne pouvant s'endetter qu'à court terme. La volonté d'éviter tout incident de financement de l'Acos, dont les conséquences auraient été incalculables en termes de solidité de la sécurité sociale, explique sans doute la relative précipitation avec laquelle nous avons été invités à voter le projet de loi sur la dette sociale et l'autonomie : il fallait « détendre » la trésorerie de l'Acos en permettant à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) de reprendre rapidement une partie des découverts correspondant au financement des déficits passés.

Par ailleurs, nous en avons parlé hier avec M. Dussopt, je vous rappelle que la Cour des comptes a refusé de certifier les comptes de la branche recouvrement. Ce refus, qui jette une ombre sur l'exactitude des comptes qui nous présentés, est principalement dû à des raisons liées à l'exercice 2020 : fondement juridique de certaines opérations ; comptabilisation d'opérations exceptionnelles, *etc.*

Néanmoins, une parfaite maîtrise des opérations semble le minimum avant d'envisager la mise en œuvre d'une des mesures de la LFSS 2020, à savoir l'unification du recouvrement des cotisations de l'Agirc-Arrco et de l'Acos. Le ministre nous a confirmé hier que ce rapprochement serait repoussé à 2023.

Nous attendons donc le rapport du Gouvernement qui expliquera les raisons de ce report et le décret qui le concrétisera. Mais je considère qu'il s'agit d'une mesure raisonnable,

aucun droit à l'erreur n'étant permis tant en matière de recouvrement que de calcul des droits des assurés pour leur retraite complémentaire.

Alors, mes chers collègues, après cette rapide revue de l'exercice 2020, quelles perspectives pour les comptes de la sécurité sociale ?

Je souligne tout d'abord que notre commission a appuyé sur le fond les mesures prises pour faire face à la crise sanitaire, tant en termes de recettes qu'en termes de dépenses. Je ne veux donc pas jeter la pierre au Gouvernement ou aux différents gestionnaires pour le déficit de l'année dernière qui n'est que la conséquence du soutien que la sécurité sociale a apporté aux entreprises et aux assurés sociaux.

Néanmoins, alors que nous commençons à entrevoir la fin de la tempête, les enjeux des prochaines lois de financement de la sécurité sociale apparaissent vertigineux.

Tout d'abord, la trajectoire financière de la sécurité sociale est probablement bouleversée à long terme.

Les derniers éléments dont nous disposons ne redéfinissent pas de perspectives à moyen terme mais je vous rappelle que la LFSS pour 2021 prévoyait un déficit quasiment stabilisé à une vingtaine de milliards d'euros à l'horizon 2024.

Je vous rappelle surtout, alors que le déficit 2020 est principalement dû aux recettes, que le déficit des années à venir sera principalement tiré par les dépenses, en particulier par les dépenses d'assurance maladie, beaucoup plus difficiles à maîtriser. J'avais ainsi montré, dans le premier tome du rapport sur le dernier PLFSS, que le déficit de l'année 2023, prévu à 22,5 milliards d'euros, au lieu de 0,6 milliard d'euros en LFSS pour 2020, s'expliquait par un niveau de recettes amoindri de 7 milliards d'euros du fait de la perte de croissance et de masse salariale au cours de la période, et par un niveau de dépenses supérieur de 15 milliards d'euros, dont environ 12,5 milliards d'euros pour les dépenses relevant de l'Ondam.

La dette sociale a donc fait son grand retour. Alors qu'il y a peu, nous pensions pouvoir enfin la rembourser d'ici à 2024, ou un peu au-delà, cet horizon a été repoussé à au moins 2033 – M. Dussopt n'ayant pas exclu que l'Acoss doive en parallèle financer de nouveau une partie de cette dette à l'avenir au moyen de découverts, ce qui n'est évidemment pas sain.

En conclusion, je pense donc que notre commission devra se montrer attentive à la légitimité des charges que l'on impose à la sécurité sociale et à la Cades.

Je considère que nous avons eu raison de nous opposer au transfert à la Cades d'une fraction de la dette hospitalière qui ne correspond pas à de la reprise de déficits de la sécurité sociale. Nous devons continuer à veiller à ce que la Cades ne devienne pas un fourre-tout, au risque de prolonger son existence à jamais.

Et, dans le même esprit, nous devons défendre, comme l'année dernière, une juste compensation de ses charges afin que la « dette covid-19 » de la sécurité sociale soit traitée comme celle de l'État. Cela vaut pour les dépenses exceptionnelles prises en charge par Santé publique France – dont le transfert n'a été compensé qu'à hauteur de 150 millions d'euros à la sécurité sociale. Cela pourrait également valoir pour l'ensemble des pertes de

recettes qui correspondent à des décisions de l'État, notamment celles dues à l'activité partielle.

Cependant, mes chers collègues, soyons conscients qu'une juste répartition des charges ne nous exonérera pas de mesures de maîtrise de la dépense, en particulier sur les branches vieillesse et maladie, qui seront forcément impopulaires. Notre commission devrait sans doute y réfléchir sans tarder.

Mon dernier mot sera pour souligner que l'exercice 2020, certes très particulier, a jeté une lumière crue sur les limites du cadre organique actuel des lois de financement de la sécurité sociale.

Malgré un solde chamboulé de plus de 30 milliards d'euros, malgré 14 milliards d'euros de dépenses supplémentaires dans le cadre de l'Ondam dont certaines n'étaient pas de nature assurantielle, malgré un quasi triplement du plafond d'endettement de l'Acoss, malgré une prolongation de neuf ans de la dette sociale, le Gouvernement n'a pas déposé de projet de loi financement rectificatif de la sécurité sociale en 2020 et ne le fera pas davantage en 2021.

De fait, il n'y était pas juridiquement contraint et c'est là que le bât blesse sans doute. M. Dussopt a vanté hier la souplesse que permet la LFSS. Mais cette souplesse est excessive.

Le cas de Santé publique France parle de lui-même : si la crise du covid-19 avait eu lieu en 2019, alors que cette agence était encore financée par l'État, le Gouvernement aurait dû demander au Parlement la hausse de ses crédits dans un collectif budgétaire – ce que le Parlement lui aurait accordé. Mais, dès lors que c'est la sécurité sociale qui paye la même dépense, tous les verrous sautent.

Ne nous y trompons pas : un tel laxisme entraîne de mauvaises habitudes et incite même à transférer à la sécurité sociale des dépenses que l'État peut trouver pratique de débudgétiser.

Ce n'est pas bon pour les finances publiques en général. Et ce n'est pas bon non plus pour les LFSS à long terme. Car quand les vents auront tourné, ceux-là même qui vantent la souplesse de ces lois sauront en tirer prétexte pour dire qu'une loi financière qui ne régent rien ne mérite pas d'exister...

C'est pourquoi nous devons faire évoluer la LOLFSS afin de poser des bornes au-delà desquelles le Gouvernement devra revenir devant le Parlement, mais aussi pour en adapter le périmètre et renforcer le contrôle du Parlement. La question de l'instauration d'une règle d'or des comptes de la sécurité sociale, que nous avons déjà votée l'année dernière, reviendra également.

M. René-Paul Savary. – Le niveau du déficit de la branche maladie est inquiétant. Certes, l'Acoss gère la dette sociale en trésorerie pour atténuer les conséquences du déficit, certes les marchés financiers nous offrent encore des possibilités d'emprunt – pourvu que cela dure... – et la Cades amortit la dette. Mais nous arrivons à des sommes abyssales en termes de déficits et d'emprunt ! Quelles mesures permettraient selon vous de les résorber ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je l’ai dit : il appartient à la commission, et non au seul rapporteur général, qui d’ailleurs achève son mandat, d’y réfléchir...

Plus sérieusement, il n’y a pas trente-six solutions. Les salaires à l’hôpital, en établissement d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), ainsi que les autres charges, ont été augmentés, et il faut s’en réjouir. Mais en année pleine, cela représentera tout de même 7 milliards d’euros supplémentaires. Il faut les absorber ! Sans recettes nouvelles, et en excluant une hausse des cotisations qui ne semble pas d’actualité, je ne vois guère qu’une hausse de l’activité économique pour y parvenir. Nous l’avons déjà constaté dans le passé : les hausses de rémunération, notamment dans le privé, peuvent contribuer à améliorer le solde.

Nous avons par ailleurs toujours dit qu’il fallait faire un effort sur les actes médicaux, non pas de réduction, mais de régulation. Une ministre a évoqué naguère, reprenant une estimation de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), une proportion de 20 % à 30 % d’actes médicaux inutiles ou redondants... En appliquant une règle de trois, avec toutes les limites que cela comporte, 20 % de 200 milliards d’euros, cela fait tout de même 40 milliards d’euros : c’est considérable. Notre commission a déjà publié un rapport, dont j’étais l’auteur, sur les actes redondants ou inutiles, qui montrait que beaucoup de choses peuvent être faites.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous remercions M. Vanlerenberghe pour la présentation de son dernier rapport en tant que rapporteur général. Je vous propose à présent d’autoriser sa publication.

Il en est ainsi décidé.

Réserves des régimes de retraites – Examen du rapport d’information

Mme Monique Lubin, rapporteure. – La mission d’évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale a souhaité inscrire à son programme de travail une mission relative aux réserves des régimes de retraite. En effet, pendant la crise sanitaire, ces réserves ont été utilisées par plusieurs caisses de retraite pour mettre en œuvre des mesures de soutien à leurs cotisants. Ces usages sont certes louables, mais ne nous semblaient pas correspondre aux objectifs premiers de la constitution de réserves par les différents régimes, d’autant qu’elles se cumulaient avec différents dispositifs de soutien à l’activité économique déployés par les pouvoirs publics. D’autre part, les discussions actuellement en cours entre les partenaires sociaux au sujet des niveaux de réserves de certains régimes, à commencer par celui des salariés du secteur privé, l’Agirc-Arrco, nous ont mené à établir un état des lieux de ces provisions au lendemain de la crise sanitaire afin d’en mesurer pleinement les conséquences sur les caisses de retraite.

Avant toute chose, il convient de rappeler que les régimes de retraite constituent des réserves en pratiquant la « *sur-cotisation* », c’est-à-dire en fixant des taux de cotisation supérieurs à ceux qui seraient nécessaires pour assurer strictement le versement des pensions des retraités actuels.

Ces efforts consentis par les actifs cotisants de chaque régime visent premièrement à assurer aux caisses un fonds de roulement leur permettant d’absorber le

décalage entre la perception des cotisations et le versement des pensions sans recourir à un ajustement brutal de leurs paramètres financiers ni recourir au marché privé de la dette. En effet, contrairement aux régimes de base, les régimes complémentaires ne disposent pas de la possibilité de solliciter des avances de trésorerie auprès de l'Acoss.

Toutefois, la majeure partie des réserves ainsi accumulées sont placées sur les marchés en contrepartie d'actifs financiers, ce qui leur permet de dégager des rendements venant les alimenter. Dans cette perspective de long terme, les réserves visent d'abord et surtout à préserver l'équilibre financier des régimes auxquels elles appartiennent face aux conséquences des crises économiques, comme la chute brutale du produit des cotisations sociales générée par la crise sanitaire, et des bouleversements démographiques, à commencer par le « *papy-boom* ». Ce phénomène, qui se traduit, dans la plupart des pays industrialisés, par une forte augmentation des effectifs de retraités, alourdira, dans les décennies à venir, la charge supportée par les cotisants dans le cadre du système par répartition. Ainsi, il n'y aura plus, d'ici 2070, que 1,3 cotisant par retraité, contre 1,7 aujourd'hui. Dès lors, la solidarité intergénérationnelle appelle les actifs à constituer des réserves aujourd'hui pour alléger la charge de financement du système de retraite qui pèsera sur les générations futures.

Avant la survenue de la crise sanitaire, l'ensemble des régimes de retraite disposaient de 157,5 milliards d'euros de réserves. Seuls deux régimes de base avaient constitué des réserves, ceux des avocats, géré par la CNBF, et des professionnels libéraux, géré par la CNAVPL, de même que trois régimes intégrés, c'est-à-dire qu'ils couvrent à la fois les cotisations et les prestations de base et complémentaires, ceux des agents des collectivités locales, géré par la CNRACL, des clercs de notaires, géré par la CRPCEN, et des personnels de la SNCF, géré par la CPRPSNCF.

Différents facteurs expliquent que les principaux régimes de base ne disposent pas de réserves :

- Premièrement, à l'exception des exercices 2016 et 2017, le régime général, géré par la CNAV, est en déficit depuis 2005. Cette situation ne lui permet évidemment pas de dégager des provisions en dehors du Fonds de réserve pour les retraites, attributaire des excédents du régime général jusqu'en 2005 ;

- En ce qui concerne la branche vieillesse de la Mutualité sociale agricole, le régime des exploitants agricoles a accumulé les déficits jusqu'en 2018, tandis que le régime des salariés agricoles, excédentaire depuis 2013, est adossé au régime général, auquel il transfère ses déficits comme ses excédents ;

- Enfin, le régime des fonctionnaires de l'État, dont la gestion est assurée par le Service des Retraites de l'État, est équilibré chaque année par la contribution employeur de l'État et n'est donc pas structurellement conçu de manière à pouvoir constituer des réserves.

En revanche, toujours à fin 2019, 98 % des réserves du système de retraite sont détenus par des régimes complémentaires, ceux-ci ne bénéficiant pas, comme nous l'avons vu, des mêmes facilités de trésorerie auprès de l'Acoss que les régimes de base. Les niveaux de réserves varient fortement en valeur absolue, de 100 millions d'euros pour le régime complémentaire de la MSA à plus de 84 milliards d'euros pour l'Agirc-Arrco.

Néanmoins, ces comparaisons ne veulent rien dire, dans la mesure où chaque régime a constitué des réserves en fonction des perspectives d'évolution de sa propre situation

démographique et des horizons de décaissement qui en découlent. Il convient donc de rapporter le montant des réserves détenues par chaque régime aux charges qui incombent à celui-ci. Sous cet angle, il apparaît nettement que les caisses disposant des réserves les plus conséquentes en volume ne sont pas celles qui pourraient financer le versement de leurs pensions le plus longtemps à partir de leurs seules réserves. Ainsi, avant la crise, l'Agirc-Arrco ne pouvait couvrir qu'une seule année de versement des pensions avec ses 84 milliards d'euros de réserves, tandis que les 5,5 milliards de réserves de la CRPNPAC, qui gère le régime des personnels navigants, représentaient près de neuf années de pensions.

M. René-Paul Savary. – L'examen des réserves des régimes de retraite conduit nécessairement à se pencher sur la question du Fonds de réserve pour les retraites. Créé par le gouvernement de Lionel Jospin en 1999, géré par la Caisse des dépôts et consignations et alimenté par une dotation initiale et des abondements annuels, celui-ci devait atteindre 1 000 milliards de francs en 2020, soit 150 milliards d'euros, pour faire face à la « *bosse démographique* ».

Toutefois, les conséquences de la crise de 2008 ont eu raison de cet objectif initial. En effet, à partir de 2011, alors qu'il représentait 37 milliards d'euros, le FRR a été consacré au remboursement de la dette née des déficits successifs de la branche vieillesse du régime général et les abondements annuels ont cessé. Depuis lors, le Fonds verse 2,1 milliards par an à la CADES jusqu'en 2024. En outre, la soulte versée par le régime de retraite des industries électriques et gazières en contrepartie de son adossement au régime général, confiée au FRR, a été rétrocédée à la CNAV en 2020 à un niveau de 5 milliards d'euros.

Ainsi, le FRR, qui représentait encore près de 34 milliards d'euros en 2019, ne disposait plus que de 27 milliards à fin mars 2021. La forte performance financière des placements du Fonds, qui s'est élevée en moyenne à 4 % depuis 2004, a permis de limiter l'impact de la réforme de 2010.

En suscitant une forte diminution du produit des cotisations sociales du fait de la contraction de la masse salariale ou des mesures de report de paiement prises par les pouvoirs publics, la crise sanitaire qui a éclaté l'an dernier a directement impacté les réserves des régimes de retraite. En effet, de nombreuses caisses se sont trouvées contraintes de recourir à celles-ci pour assurer la continuité du versement des pensions. En parallèle, la crise financière du premier semestre 2020 a conduit à une forte dépréciation des actifs financiers en contrepartie desquels sont placées les réserves des régimes sur les marchés.

Dans un tel contexte, le déficit de la branche vieillesse du régime général s'est considérablement creusé, atteignant 6,2 milliards. Sans la rétrocession de la soulte CNIEG par le FRR, ce déficit aurait dépassé les 11 milliards d'euros. La loi du 7 août 2020 a donc prévu de nouvelles reprises de déficits par la CADES à hauteur de 92 milliards au titre des branches vieillesse, maladie et famille du régime général et de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles, entraînant la mobilisation du FRR jusqu'en 2033, et non plus 2024. Celui-ci procédera ainsi à neuf décaissements annuels de 1,45 milliard d'euros au profit de la CADES entre 2025 et 2033.

À l'inverse, certains des régimes les mieux dotés en réserves se sont reposés sur celles-ci pour apporter à leurs affiliés des aides exceptionnelles. Ainsi, avec l'aval du législateur, le régime complémentaire des travailleurs indépendants, géré par le CPSTI, a financé sur ses réserves une aide d'un milliard d'euros consistant en un remboursement des cotisations versées en 2018, dans la limite de 1 250 euros. Les régimes complémentaires des

professions libérales ont également mis en œuvre de tels dispositifs de soutien, de même que le régime des personnels navigants, qui permet à ses affiliés de valider leurs services au titre des périodes d'activité partielle sans appel de cotisations employeur.

En conséquence de la crise et des mesures prises pour y faire face, les réserves des régimes de retraite se sont amenuisées de 5 milliards d'euros en 2020, pour s'établir à 152 milliards. Compte tenu de cette diminution et des nouveaux décaissements prévisionnels du FRR au profit de la CADES jusqu'en 2023, la situation patrimoniale nette du système de retraite, c'est-à-dire la somme des réserves détenues par les régimes et de l'actif résiduel du FRR après le dernier décaissement prévu, s'est plus fortement dégradée, passant de 179 à 161 milliards d'euros entre 2019 et 2020, en recul de 10 %.

Certains régimes se sont avérés particulièrement solides pendant la crise et n'ont que peu ou pas recouru à leurs réserves, notamment les régimes dits « *jeunes* », dont la population de cotisants excède largement les effectifs de retraités, c'est-à-dire les régimes des avocats et des professionnels libéraux. Il en va de même du régime des contractuels de droit public, géré par l'IRCANTEC, qui n'a pas été concerné par l'activité partielle, à l'instar des autres régimes du secteur public. À l'inverse, plusieurs régimes ont été fortement fragilisés, à commencer par l'Agirc-Arrco, dont les réserves ont diminué de 4,5 milliards d'euros. Les réserves du régime complémentaire des indépendants, quant à lui, ne représentaient plus que 7,8 années de versement des pensions à fin 2020, contre 9,4 un an auparavant. Ce délai a également diminué d'un an dans le cas du régime des personnels navigants.

Cette situation invite à reconsidérer avec plus de circonspection encore le projet de loi visant à instaurer un système universel de retraite déposé par le Gouvernement et dont l'examen a été suspendu l'an dernier. En contrepartie de la mission de gestion de la trésorerie du futur régime universel confiée à l'Acos, le texte prévoyait l'affectation à cette dernière des réserves de fonds de roulement des régimes, dans la limite de trois mois de versement des prestations dues par chaque caisse. Or, la conformité d'un tel transfert à la Constitution et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme demeure incertaine. En effet, comme l'a rappelé le Conseil d'État sur le fondement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, si le transfert de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale ne porte pas en lui-même atteinte au droit de propriété de l'organisme qui l'assurait, l'affectation d'une partie des réserves des régimes à l'Acos serait susceptible de leur faire subir un préjudice, dans la mesure où les réserves accumulées au prix des efforts de leurs affiliés leur appartiennent. Le Conseil d'État avait donc introduit dans le projet de loi une disposition prévoyant l'indemnisation de ce préjudice.

Forts de ces constats, nous formulons huit préconisations.

Compte tenu de la qualité de sa gestion et de l'absolue nécessité de disposer de réserves pour amortir les conséquences à venir du vieillissement de la population, il nous paraît d'abord indispensable de clarifier l'objectif du FRR, en réaffirmant sa vocation à constituer des provisions en vue d'assurer l'équilibre financier de la branche vieillesse du régime général au cours des prochaines décennies. Nous proposons donc que le Fonds se voie prioritairement attribuer le produit de toutes recettes exceptionnelles que l'État pourrait percevoir à l'avenir.

D'autre part, nous appelons les caisses de retraite à mettre en œuvre les efforts nécessaires à la reconstitution des niveaux de réserves nécessaires à la couverture de leurs engagements futurs et, pour celles qui n'en disposaient pas, à l'apurement de leurs déficits.

En vue d'atteindre cet objectif, les régimes disposant de marges de manœuvre gagneraient, de notre point de vue, à élargir la part des actions, dont la performance financière reste élevée, dans le total de leurs actifs, à l'heure où le rendement des obligations tend à s'aplatir. Les réserves du régime de retraite des personnels de la SNCF, quant à elles, bien que relativement faibles, pourraient être affectées à la CNAV, comme les réserves de leur régime de prévoyance l'ont été cette année à la CNAM, dès lors que l'Acoss couvre les besoins de trésorerie du régime depuis 2019.

Dans la perspective des chocs économiques à venir, il nous semble important d'autoriser les caisses gérant un régime complémentaire de retraite à solliciter des avances de trésorerie auprès de l'Acoss en cas de chute du produit des cotisations, comme celles-ci ont pu le faire à titre exceptionnel entre mars et juillet 2020, dans le cas où le recours à leurs réserves serait de mauvaise gestion. En effet, les actifs admis en représentation des réserves subissant de graves dépréciations en cas de crise financière, y recourir présente un fort coût d'opportunité, dans la mesure où cela revient à enregistrer des pertes importantes, qui auraient pu se résorber durant la reprise si les actifs n'avaient pas été liquidés. Or, en 2020, le Gouvernement a rejeté la demande d'avance de trésorerie émise par l'Agirc-Arrco afin d'éviter de recourir à ses réserves dans un contexte dégradé, au prétexte que le recours aux réserves devait être prioritaire sur les demandes d'avances. Cette décision a contraint le régime à emprunter auprès des institutions financières, ce qui présente un coût non négligeable. Il nous semble important de prévenir une telle situation à l'avenir.

Quid, au total, de l'avenir de la solidarité inter-régimes ? Nous suggérons d'abord de maintenir pour l'heure les régimes complémentaires en dehors du mécanisme de compensation démographique, qui ne concerne aujourd'hui que les régimes de base, dans la mesure où, si ces régimes disposent de réserves parfois conséquentes, celles-ci elles-mêmes ne sont pas suffisantes à l'amortissement du vieillissement démographique à long terme. Une telle solution améliorerait la situation présente des régimes de base qui en bénéficieraient, alors que ces derniers disposent de facilités de trésorerie auprès de l'Acoss, en raccourcissant le délai d'épuisement des réserves des régimes complémentaires contributeurs. Ces derniers seront alors contraints à recourir à des ajustements paramétriques brutaux ou à l'emprunt. Néanmoins, nous estimons qu'il conviendrait de confier aux partenaires sociaux la charge de mener une réflexion à ce sujet au regard de leur attachement au principe de solidarité, dans la mesure où le paritarisme revêt à nos yeux une importance particulière.

Enfin, nous nous opposons à toute mesure tendant à la mutualisation des réserves des régimes de retraite. Une telle orientation reviendrait à porter atteinte à leur droit de propriété et aux efforts réalisés par leurs affiliés et serait donc juridiquement fragile. En outre, elle ne ferait que reporter à plus tard la question de l'équilibrage du système de retraite : les régimes disposant de réserves devant de toute manière consommer intégralement celles-ci à terme ; dès lors, recourir à celles-ci pour couvrir les déficits du régime général poserait, à l'avenir, la question du financement de ces régimes précautionneux.

Toutefois, la détention de réserves s'accompagne nécessairement d'une responsabilité capitale, celle de n'utiliser celles-ci qu'en vue de préserver l'équilibre financier des régimes qui les détiennent face aux conséquences des chocs économiques et démographiques. Le recours aux réserves aux fins de soutien à l'économie, tel que nous l'avons observé en 2020, devrait donc être proscrit à l'avenir.

Tels sont, mes chers collègues, les constats que nous souhaitons partager avec vous et les propositions que nous soumettons à votre sagesse. Celles-ci nous paraissent à

même de favoriser, toutes choses égales par ailleurs, les efforts devant être collectivement consentis pour relever ensemble le défi du vieillissement démographique.

Je vous remercie.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci à tous les deux pour ce rapport essentiel au regard des enjeux de la transition démographique.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Le montant des réserves s'établissait à 157 milliards d'euros avant la crise. Par définition, elles sont destinées à être mobilisées en cas de crise économique ou de bosse démographique. Cinq milliards d'euros ont ainsi été perdus du fait de l'impact de la crise sanitaire.

À la question de savoir si les réserves sont nécessaires, nous répondons : oui. Dans un régime par répartition, elles sont indispensables. Quand on fait appel à la dette, le coût de celle-ci est supporté par les générations futures. C'est l'inverse du principe de répartition, selon lequel les actifs, par leurs cotisations de l'année, financent les pensions des retraités de l'année. Si le coût des pensions de l'année est basculé sur les cotisations de l'année suivante, le système de répartition se trouve remis en cause.

Dans des périodes difficiles, on peut s'interroger : faut-il mobiliser les réserves ou vaut-il mieux emprunter compte tenu des taux bas ? Nous estimons qu'il est préférable de conserver les réserves et de s'en servir. Pour rappel, le FRR a rapporté pendant des années 4 % par an. Nous écartons en outre la piste de la mutualisation.

Nous nous sommes également penchés sur les mécanismes de la compensation démographique au niveau des régimes de base : des soultes sont versées annuellement en fonction de la démographie de chacun des régimes. La CNAV, actuellement déficitaire, contribue à la compensation démographique. Les régimes qui ont une démographie dynamique paient et les régimes qui ont une démographie défavorable, avec plus de pensionnés que d'actifs, sont compensés.

Nous ne pensons pas que l'extension aux régimes complémentaires de ce mécanisme de compensation soit une bonne idée.

Le FRR doit retrouver sa vocation et être conforté : il n'est pas fait pour payer la dette sociale, il a été institué par précaution pour amortir la bosse démographique.

M. Jean-Luc Fichet. – J'aurais besoin d'une précision sur un passage de votre présentation : vous avez indiqué que « *la solidarité intergénérationnelle appelle les actifs à constituer des réserves aujourd'hui pour alléger la charge de financement du système de retraite qui pèsera sur les générations futures* ». Pourriez-vous nous expliquer plus exactement ce que vous entendez par là ?

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Compte tenu du déclin démographique, avec le « *papy-boom* », une masse importante de retraites sera à payer par moins d'actifs. Afin de ne pas ponctionner de manière drastique et exceptionnelle les actifs au moment où la bosse atteindra son sommet, il est préférable que les salariés paient aujourd'hui des surcotisations pour alimenter des réserves qui pourront être mobilisées.

M. Jean-Luc Fichet. – Le passage en question pourrait être interprété comme invitant à constituer des retraites privées...

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Absolument pas. Il s’agit d’appeler les caisses de retraite à continuer de faire surcotiser pour alimenter des réserves.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Ce rapport cotisants/retraités continuera d’aller dans le mauvais sens. Dans les projections du COR, le niveau moyen des revenus des retraités représente 103 % à 105 % du niveau du revenu moyen. En moyenne, les retraites en France sont globalement plus généreuses que dans d’autres pays européens. Les simulations tirées du système actuel montrent que, progressivement, le niveau moyen des revenus des retraités diminuera pour se situer à 85 % du revenu moyen à l’horizon 2030. La revalorisation des pensions étant indexée sur l’inflation, et non sur les salaires, le pouvoir d’achat des retraités diminuera mécaniquement. Cela ne signifie pas que les pensions de retraite baisseront, mais elles augmenteront moins vite que le salaire moyen.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – L’un des critères principaux retenus est en effet la part des dépenses de retraite dans le PIB : elle a fortement augmenté dans la période récente en raison de la crise. Selon les prévisions du COR, d’ici à trente ans, cette part diminuera. On pourrait en déduire qu’il n’y a pas de problème au niveau des différents régimes de retraite, mais les dépenses augmenteront en volume. Or, comme le niveau des salaires augmentera plus fortement, le risque est celui d’un décrochage du niveau des retraites par rapport au niveau national.

Mme Annick Jacquemet. – Vous avez évoqué des montants de réserves importants. Sont-ils bien ajustés aux prévisions ? Sont-ils sous ou surestimés ? Ils reposent sur une surcotisation des actifs : cette situation vous semble-t-elle justifiée ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Les réserves ne reposent pas uniquement sur des surcotisations. Des régimes « jeunes » peuvent prévoir des cotisations plus élevées en raison d’un nombre important de cotisants par rapport au nombre de retraités. Ils enregistrent donc plus de recettes que de dépenses.

Le chiffrage de 157 milliards d’euros peut sembler important, il pourrait même être rehaussé à 179 milliards d’euros si l’on comptabilise l’ensemble des actifs. Gardons toutefois à l’esprit que les dépenses des régimes de retraite représentent 320 milliards d’euros par an.

Les quelque 79 milliards d’euros de réserves de l’Agirc-Arrco ne représentent que onze mois de prestations. Certes, pour certains régimes, les réserves couvriraient plusieurs années de pensions. Il reste néanmoins délicat d’inviter un régime à constituer des réserves pour couvrir six mois ou un an de pensions, puisque ces réserves reposent sur un équilibre entre le nombre de cotisants et le nombre de pensionnés. Les caisses de retraite gérées par les partenaires sociaux sont souvent excédentaires, quand celles gérées par l’État sont souvent déficitaires.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je souhaiterais ajouter une précision. L’Agirc-Arrco s’est fixée comme objectif de maintenir le niveau de ses réserves au-dessus de 50 % du montant de ses dépenses annuelles. A ce stade, il se situe largement au-dessus de ce seuil.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Leur objectif est de disposer d’un montant de réserves équivalent au versement des pensions pendant six mois. Certains considèrent que cela ne pose pas de difficultés quand d’autres disent que ce n’est pas faisable!

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Dans le cadre du projet de réforme systémique des retraites, il était envisagé de fixer un objectif de réserves à 50 % des dépenses annuelles mais ce niveau était contesté, notamment par Pierre-Louis Bras, président du COR.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Oui, Monsieur Bras considérait même que la constitution de réserves n'était pas indispensable. Dans notre rapport, nous disons le contraire, nous considérons qu'il faut disposer de réserves.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je renouvelle mes remerciements aux rapporteurs pour leur rapport, qu'ils présentent au nom de la mission d'évaluation et de contrôle d'évaluation de la sécurité sociale. Je vous propose d'en autoriser la publication.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Élection du rapporteur général

Mme Catherine Deroche, présidente. – Notre rapporteur général m'a fait part de sa démission. Je voudrais tout d'abord le remercier en notre nom à tous pour la qualité du travail fourni au cours de son quasi-septennat depuis sa première élection, en octobre 2014.

L'alinéa 5 de l'article 13 du Règlement du Sénat prévoit que la commission des affaires sociales élit, dans les mêmes conditions que le président, un rapporteur général qui fait, de droit, partie du bureau de la commission.

M. Alain Milon. – Je voudrais m'associer à ces remerciements. Nous avons travaillé en grande confiance avec un rapporteur général de qualité.

Mme Catherine Deroche, présidente. – J'invite les candidats aux fonctions de rapporteur général de la commission des affaires sociales à se faire connaître.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le groupe Union Centriste présente la candidature d'Élisabeth Doineau.

Le scrutin est ouvert. Puis les scrutateurs procèdent au dépouillement.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Les résultats du premier tour sont les suivants :

Nombre de votants : 28

Bulletins blancs : 1

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 27

Majorité absolue : 14

Ont obtenu : Mme Élisabeth Doineau, 24 voix ; M. Olivier Henno, 3 voix.

Mme Élisabeth Doineau ayant obtenu 24 voix, je la proclame élue rapporteure générale de la commission des affaires sociales. (*Applaudissements*)

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je vous remercie. Je mesure les défis qui se présentent à moi et j’y ferai face avec loyauté et humilité. Je vous assure que j’y mettrai toute mon énergie.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 - Désignation de rapporteurs

La commission désigne les rapporteurs suivants sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

Sont désignés :

- Mme Corinne Imbert, rapporteur pour l’assurance maladie ;*
- M. René-Paul Savary, rapporteur pour l’assurance vieillesse ;*
- M. Olivier Henno, rapporteur pour la famille ;*
- Mme Pascale Gruny, rapporteur pour les accidents du travail et maladies professionnelles ;*
- M. Philippe Mouiller, rapporteur pour l’autonomie.*

Projet de loi de finances pour 2022- Désignation de rapporteurs pour avis

Mme Catherine Deroche, présidente. – Comme chaque année, la commission doit désigner ses rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances.

La commission désigne les rapporteurs pour avis suivants sur le projet de loi de finances pour 2022.

Sont désignés :

- Mme Jocelyne Guidez, pour la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ;*
- M. René-Paul Savary, pour la mission Régimes sociaux et de retraite ;*
- M. Jean Sol, pour la mission Solidarité, insertion et égalité des chances ;*
- M. Alain Duffourg, pour la mission Cohésion des territoires - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ;*
- Mme Annie Delmont-Koropoulis, pour la mission Santé ;*
- Mme Brigitte Micouleau, pour la mission Direction de l’action du Gouvernement ; Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites*

addictives, Action 15 du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » (Mildeca) ;

- Mme Frédérique Puissat, pour la mission Travail et emploi.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il y a deux différences par rapport à l'an dernier : la désignation de notre collègue Alain Duffourg comme rapporteur sur l'hébergement d'urgence, en remplacement d'Olivier Henno et la suppression de notre saisine pour avis sur la mission outre-mer. Cette modification, décidée par le bureau de la commission, m'a été suggérée par notre rapporteur Alain Milon qui a souligné le fait que cette mission ne retrace en rien la politique du Gouvernement dans les outre-mers et qu'avec trois minutes en séance publique, le propos de notre commission est inaudible. En revanche, il est bien évident que notre commission doit porter une attention particulière aux outre-mers qui concentrent les difficultés sociales et Alain Milon se propose d'y veiller, comme référent de notre commission sur ce sujet.

Il en est ainsi décidé.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Laurence Garnier rapporteure sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle (n° 592, 2020-2021)

Proposition de loi pour la prévention en santé au travail – Désignation des candidats à la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de Mmes Catherine Deroche, Pascale Gruny, M. Philippe Mouiller, Mmes Nadia Sollogoub, Emilienne Poumirol, Annie Le Houérou et M. Martin Lévrier comme membres titulaires, et de Mmes Marie-Pierre Richer, Frédérique Puissat, M. René-Paul Savary, Mme Jocelyne Guidez, M. Bernard Jomier, M. Stéphane Artano et Mme Cathy Apourceau-Poly comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

La réunion est close à 11 h 20.

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

Mercredi 7 juillet 2021

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

La réunion est ouverte à 10 h 30.

**Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration
et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale –
Examen des amendements au texte de la commission**

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons les amendements de séance du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

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

Article 9			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LAHELLEC	273 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	993	Fixation d'un objectif de maintien de l'équilibre territoriale dans le transfert de gestion des petites lignes ferroviaires	Défavorable
M. JACQUIN	717	Possibilité de mettre fin à la mise à disposition à la demande du salarié	Défavorable
M. LAHELLEC	224	Possibilité de mettre fin à la mise à disposition à la demande du salarié	Défavorable
M. FERNIQUE	1262	Possibilité de mettre fin à la mise à disposition à la demande du salarié	Défavorable
M. JACQUIN	718	Règles applicables aux salariés mis à dispositions	Défavorable
M. FERNIQUE	1263	Règles applicables aux salariés mis à dispositions	Défavorable
M. JACQUIN	719	Engagement d'une négociation collective sur les modalités de mise à disposition	Défavorable
M. FERNIQUE	1264	Engagement d'une négociation collective sur les modalités de mise à disposition	Défavorable
M. FERNIQUE	1322	Précision du périmètre éligible au transfert de propriété	Défavorable
M. JACQUIN	720	Précision du périmètre éligible au transfert de propriété	Défavorable
M. JACQUIN	721	Conditionnement du transfert de la propriété des petites lignes ferroviaires à un critère environnemental	Défavorable
M. FERNIQUE	1265	Conditionnement du transfert de la propriété des petites lignes ferroviaires à un critère environnemental	Défavorable

Articles additionnels après article 9			
M. KAROUTCHI	1234	Obligation pour les entreprises d'élaborer un « plan mobilité employeur »	art. 45
M. KAROUTCHI	1233	Avancement de l'ouverture à la concurrence pour les lignes de RER	Sagesse
M. KAROUTCHI	1232	Modalités de perception des recettes voyageurs	art. 45
M. TABAROT	1669 rect.	Prise en compte de la trajectoire prévisionnelle des effectifs pour les transferts de personnels dans le cadre de changement d'attributaires de lignes TER	Sagesse
M. KAROUTCHI	1235 rect.	Dispense de licence de conduite pour les conducteurs de véhicules de transport public guidés	art. 45
M. LAHELLEC	225	Maintien de la possibilité de financer les lignes UIC 7 à 9 pour l'État et SNCF Réseau	Défavorable
Le Gouvernement	1406	Élargissement d'une habilitation à légiférer par ordonnance pour créer des EPL pour réaliser des projets d'infrastructures	Favorable
M. JACQUIN	722 rect.	Possibilité pour les régions de développer des systèmes de transport léger sur d'anciennes voies ferrées à titre expérimental	Sagesse
M. JACQUIN	723	Mesures de restriction du transport routier de marchandises en faveur d'alternatives ferroviaires	art. 45
M. JACQUIN	725	Remise d'un rapport sur les alternatives ferroviaires au transport routier de marchandises	art. 45
Article 13			
M. BUIS	1654 rect.	Consultation du conseil régional en cas de création de sites Natura 2000	Défavorable
Mme Martine FILLEUL	541	Consultation du conseil départemental dans la phase de création d'un site Natura 2000	Favorable
M. FAVREAU	459	Consultation des départements dans la phase de proposition d'une création de site par la Région	Favorable
M. MENONVILLE	850 rect.	Consultation des départements dans la phase de proposition d'une création de site par la Région	Favorable
Mme Martine FILLEUL	549 rect.	Intégration des gestionnaires d'aires naturelles protégées à la gouvernance de certains sites Natura 2000	Défavorable
M. BILHAC	999 rect.	Intégration des gestionnaires d'aires protégées à la gouvernance de certains sites Natura 2000	Défavorable
M. GILLÉ	550	Intégration des gestionnaires d'espaces naturels protégés à la gouvernance de certains sites Natura 2000	Défavorable
M. DANTEC	1137	Intégration des gestionnaires d'espaces naturels protégés à la gouvernance de certains sites Natura 2000	Défavorable
M. DANTEC	1559 rect.	Possibilité de confier l'élaboration du document d'objectifs du site Natura 2000 à une structure gestionnaire	Défavorable

Article additionnel après article 13			
Mme HAVET	1615	Possibilité de déroger au seuil d'auto-financement minimal de 20 % pour les opérations de restauration de la biodiversité	Défavorable
Article 13 bis			
Le Gouvernement	1408	Suppression de l'article	Défavorable
M. BOURGI	1176	Compétence du conseil régional pour accorder une dérogation au seuil de participation minimale du maître d'ouvrage pour les sites Natura 2000 mixtes	Défavorable
Mme PRÉVILLE	1464	Compétence du conseil régional pour accorder une dérogation au seuil de participation minimale du maître d'ouvrage pour les sites Natura 2000 mixtes	Défavorable
Article 13 ter			
Le Gouvernement	1409	Suppression de l'article	Défavorable
M. CAPUS	1034	Correction rédactionnelle	Favorable
Article 13 quater			
M. GONTARD	1353	Suppression de l'article	Défavorable
Article 61			
M. LAHELLEC	248	Suppression de l'article	Défavorable
Article additionnel après article 61			
M. LAHELLEC	249	Interdiction du recours aux concessions autoroutières pour les infrastructures autoroutières	Défavorable
Article 62			
M. FERNIQUE	1271	Suppression de l'article	Défavorable
M. FERNIQUE	1272	Extension du périmètre du régime de protection des alignements d'arbres et amélioration rédactionnelle	Favorable si rectifié
M. HOULLEGATTE	546	Extension du périmètre du régime de protection des alignements d'arbres	Défavorable
M. FERNIQUE	1273	Renforcement du régime de protection des alignements d'arbres et du cadre applicable aux mesures compensatoires	Défavorable
Le Gouvernement	1672	Simplification de la procédure de demande d'autorisation pour abattre un arbre	Favorable
Mme LAVARDE	611	Assouplissement du régime de protection des alignements d'arbres	Défavorable
M. MARSEILLE	1310	Assouplissement du régime de protection des alignements d'arbres	Défavorable
Articles additionnels après article 62			
M. LABBÉ	1527	Obligation pour les communes de mettre en œuvre un plan de gestion durable des infrastructures linéaires arborées en bord de route	Défavorable
M. LABBÉ	1528	Intégration dans les documents d'urbanisme de la protection des haies et alignements d'arbres	Défavorable

M. FOLLIOU	681	Assouplissement de la procédure de création de retenues collinaires	art. 45
------------	-----	---	----------------

La réunion est close à 10 h 45.

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

Mercredi 7 juillet 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Désignation de rapporteur

La commission désigne Michel Savin rapporteur sur la proposition de loi n° 465 (2020-2021) visant à démocratiser le sport en France (procédure accélérée).

**« Promouvoir et protéger une culture partagée de l'intégrité scientifique » -
Présentation du rapport (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Contribution vie étudiante et de campus (CVEC) – Présentation du rapport
d'information (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 30.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 30 juin 2021****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 11 heures.***Bilan de l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur – Audition de MM. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, Jérôme Léonnet, directeur général adjoint de la police nationale et Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF**

M. Claude Raynal, président. – Notre commission a demandé à la Cour des comptes, sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article 58 de la LOLF, par un courrier du 20 janvier 2020, de réaliser une enquête portant sur « le bilan de l'intégration de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur ».

Ce rapport intervient près de 11 ans après le rattachement organique et fonctionnel de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, qui avait été permis par la loi du 3 août 2009. Il s'agissait de l'aboutissement d'un processus engagé en 2002 quand le ministre de l'intérieur est devenu responsable de l'emploi de la gendarmerie nationale, rattachée au ministère de la défense et placée sous statut militaire, au profit du ministère de l'intérieur.

Notre commission, et particulièrement Philippe Dominati, rapporteur spécial des crédits de la mission « sécurités », a estimé important qu'un travail de fond soit fait après cet anniversaire symbolique, afin d'effectuer le bilan de cette intégration au ministère de l'intérieur, et d'envisager des pistes d'amélioration des synergies entre les deux forces.

Pour présenter son enquête, la Cour des comptes est aujourd'hui représentée par le président de la quatrième chambre, M. Gilles Andréani, accompagné des magistrats qui ont conduit ces travaux. Pour répondre aux constats de la Cour et aux observations du rapporteur spécial sont également présents le directeur général de la gendarmerie nationale, le général Christian Rodriguez, et le directeur général adjoint de la police nationale, M. Jérôme Léonnet.

Sans plus attendre, je cède la parole à M. Gilles Andréani pour nous présenter l'enquête réalisée par la Cour.

M. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes. – Je vous remercie de nous avoir conviés et d'avoir choisi ce rapport. Le choix de ce sujet nous a beaucoup intéressés. Nous avons travaillé dans d'excellentes conditions, grâce au concours du ministère de l'intérieur. Nous avons étudié notamment la question des mutualisations, des coopérations et des complémentarités opérationnelles.

Le résultat est un rapport d'une centaine de pages, complété par des annexes.

Vous l'avez dit vous-même, le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur ne constitue pas une révolution mais l'aboutissement d'un processus

engagé en 2002 lorsque le ministère de l'intérieur est devenu l'autorité d'emploi de la gendarmerie au profit de la sécurité intérieure. La loi préserve le statut militaire des gendarmes avec tout ce qu'il implique en termes de disponibilité, de logement, et d'attributions traditionnelles. Par conséquent, l'organisation de la sécurité intérieure reste duale et repose sur deux forces, l'une civile et l'autre militaire, et il n'y a pas de projet de rapprochement organique dans cette loi.

Comment s'articule au sein du même ministère, la gendarmerie et la police nationales ? Comment ces deux forces distinctes coproduisent-elles de la sécurité au profit des citoyens ? Le premier point est la répartition territoriale, les forces de police et de gendarmerie sont organisées selon des principes complémentaires. La gendarmerie dans son organisation privilégie le maillage et la présence sur le territoire, et la police privilégie le regroupement dans des commissariats à taille critique, l'intervention et le suivi judiciaire. Les procédures en gendarmerie peuvent se faire sur le lieu de l'intervention, alors qu'elles ont davantage lieu au commissariat pour la police. Le maillage territorial correspond à ces spécificités, mais n'a pas évolué depuis 2014. Ce maillage mériterait d'être adapté en fonction des évolutions démographiques. La zone gendarmerie a vu sa population croître davantage que la zone police.

Un rapport de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales a souligné ces mêmes éléments : la répartition actuelle mérite d'être adaptée en fonction des évolutions démographiques, des évolutions de la délinquance et de la criminalité. Il y a donc des raisons de fond d'examiner à nouveau la répartition entre les deux zones. Nous avons été d'une relative prudence, car cette question est soulevée par le Livre blanc de la sécurité intérieure. Sans trancher ces débats, nous avons voulu mettre sur la table tous les éléments pertinents.

Certaines circonscriptions de sécurité publique gagneraient ainsi à être incorporées en zone gendarmerie, et des zones périurbaines denses gagneraient sans doute à passer en zone police.

Les deux forces ont travaillé intensément pour déterminer un ensemble de critères, repris dans le Livre blanc, qui consiste à recommander une modification du seuil traditionnel de compétence de la gendarmerie nationale, c'est-à-dire les zones inférieures à 20 000 habitants, et de reporter ce seuil à 30 000 habitants en examinant au cas par cas ce qu'on peut faire des circonscriptions situées en zone intermédiaire, en concertation avec les élus. Il y a sur cette question une attitude de bon sens, qui pourrait conduire à modifier la répartition des zones au terme d'un processus de concertation et d'une analyse de l'évolution de la délinquance.

Il existe également deux problèmes spécifiques. S'agissant des villes chef-lieu de départements : la police souhaite qu'elles restent sous sa compétence même lorsque les critères géographiques ne sont pas remplis. Le deuxième problème est celui lié à l'éventuelle existence de départements entiers passés en zone gendarmerie, ce qui poserait des problèmes en termes d'articulation avec l'autorité préfectorale, en termes de maintien de l'ordre et d'articulation avec le renseignement territorial.

Pour ce qui concerne la gendarmerie, il y a eu un effort d'adaptation au territoire, le ratio moyen de 900 habitants par gendarme n'ayant guère évolué récemment. Autour de cette moyenne, on trouve des variations importantes. On peut citer des cas où le niveau des effectifs est inférieur à la moyenne nationale, alors que la délinquance y est supérieure, comme le Val-d'Oise. Le travail d'ajustement doit donc se poursuivre.

Le sujet suivant concerne les synergies opérationnelles et des dispositifs de coordination.

Au niveau central, les principales structures de coordination sont l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) et l'Unité de coordination des forces mobiles (UCFM), qui ont fait l'objet de progrès récents. L'UCLAT reste un échelon de coordination nécessaire, en dépit des récentes modifications de la lutte contre le terrorisme.

Sur le plan local, le préfet de département est compétent, à l'exception de la petite couronne parisienne, où le préfet de police exerce le rôle de coordination. La Cour des comptes avait précisément proposé de revenir sur cette particularité de l'agglomération parisienne et de restituer l'autorité fonctionnelle des préfets de départements de la petite couronne parisienne. Il n'y a plus de force de gendarmerie dans cette zone, donc elle échappe à notre sujet.

De manière générale, l'autorité du préfet est reconnue, et s'appuie sur des instruments de coordination. La Coordination Opérationnelle Renforcée dans les Agglomérations et les Territoires (CORAT) donne lieu à l'établissement de conventions entre les deux forces. Il nous semble que ce dispositif pourrait être davantage utilisé et modernisé.

Sur le plan de la police judiciaire, nous avons deux forces qui restent relativement cloisonnées. Le traitement des affaires de délinquance et de criminalité relève pour 65 % de la police nationale et pour 35 % de la gendarmerie.

Les offices centraux sont pilotés pour dix d'entre eux par la police et pour quatre d'entre eux par la gendarmerie, en fonction des points forts de chacune des deux forces. Le fonctionnement de ces offices est en théorie mixte mais reste très orienté vers leurs forces de référence. Les tableaux d'effectifs sont en général mal honorés par la force minoritaire au sein de ces offices, il y a donc là sans doute des progrès à faire.

S'agissant du renseignement sur la criminalité organisée, ce dernier est assuré par le service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO), auquel contribue la gendarmerie. Cette dernière a toutefois également mis en place un service central du renseignement criminel, qui pourrait être rapproché du SIRASCO afin d'assurer un meilleur partage des informations.

Sur les cybercriminalités, il y a dans le Livre blanc une reconnaissance du rôle de chef de file de la gendarmerie nationale.

Nous évoquons également le sujet du renseignement territorial, dont votre commission s'est déjà emparée dans un rapport du 7 octobre 2015 du rapporteur spécial Philippe Dominati, qui proposait notamment la fusion de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) de la gendarmerie et du service central du renseignement territorial (SCRT) de la police nationale. Nous allons plutôt dans ce sens, puisque nous pensons que la dualité des chaînes de renseignement pose un problème d'articulation et de coordination. Les autorités avec lesquelles nous avons dialogué au cours de notre enquête sont plutôt enclines à consolider l'existant qu'à trouver des réponses dans une organisation nouvelle.

Les forces d'intervention spécialisées, composées des réseaux déconcentrés du GIGN et du RAID, ont des principes qui ne coïncident pas, puisque les antennes du GIGN sont sous la responsabilité des commandants régionaux de gendarmerie alors que le RAID

reste sous la responsabilité du directeur général de la police nationale. Nous souhaitons que ces réseaux soient rendus davantage compatibles.

Le rapport évoque également la question des mutualisations, qui n'est pas une fin en soi, mais a pour objectif de mieux exercer ces compétences à moindre coût.

En termes d'économies budgétaires, nous nous sommes intéressés aux domaines dans lesquels les services de deux forces pouvaient encore renforcer leurs mutualisations.

Si, sur certains sujets, et notamment en matière de coopération internationale, les mutualisations sont assez avancées, des marges persistent.

La police nationale a fait de son côté un effort de regroupement au sein d'un service à compétence nationale de ses moyens de police technique et scientifique, alors que la gendarmerie a des positionnements plus territorialisés. Des rapprochements de ces moyens peuvent être envisagés, dans la mesure où il y a des mutualisations à rechercher.

Sur le sujet plus ancien du numérique, la mutualisation a bien fonctionné pour les systèmes d'information et de communication, grâce à la création en 2010 d'un service dédié, le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure, le STSISI, qui a procédé à une réelle intégration des forces de police et de gendarmerie, avec un leadership technologique plutôt du côté de la gendarmerie.

Un autre sujet plus délicat et qui est en pleine évolution concerne les mutualisations des fonctions de soutien. Il y a sur ce sujet, une politique volontariste au niveau régional et national.

Au niveau national, il faut noter la création d'un service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI), sous l'égide du secrétariat général du ministère de l'Intérieur en 2019. Ce service fonctionne au bénéfice de l'ensemble des services, à l'exclusion de la direction générale de la sécurité intérieure.

Au niveau territorial, les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'Intérieur, les SGAMI, procèdent, depuis leur création en 2014, d'une volonté d'intégrer les fonctions de soutien de la police et de la gendarmerie.

La participation de la gendarmerie est plutôt limitée en termes d'effectifs, avec seulement 280 agents de la gendarmerie sur les 4 000 agents de ces services. Cependant, les fonctions assumées par les SGAMI pour la gendarmerie sont plus limitées. Il y a des raisons pour expliquer ces différences, expliquées dans le rapport, en particulier en matière immobilière. Dans les autres domaines, des gains de mutualisation pourraient encore être atteints notamment dans le cadre des négociations actuelles concernant les garages automobiles et les échelons de maintenance des véhicules des deux forces.

Au total les gains de mutualisation restent difficiles à apprécier sur le plan budgétaire. Alors que les documents liés à la loi de programmation des finances publiques indiquent un gain escompté de 225 millions d'euros, nous pensons que ces estimations gagneraient à être précisées et détaillées.

Le rapport rappelle également les liens maintenus par la gendarmerie avec le ministère des armées, ces liens ne remettant pas en cause l'intégration de la gendarmerie au sein du ministère de l'Intérieur.

Si la mutualisation de la formation continue pourrait être renforcée, la mutualisation de la formation initiale, en raison du statut militaire de la gendarmerie, n'est guère envisageable.

Les conséquences budgétaires du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur appellent deux considérations principales. D'abord, les gendarmes ont bénéficié du rattachement, en termes de parcours professionnel, d'indemnité et de rémunération. Il y a donc eu, à travers les plans de revalorisation indemnitaire, une amélioration de la situation des personnels de la gendarmerie.

Deuxièmement l'identité militaire des gendarmes a été préservée, en particulier en ce qui concerne le logement, la formation initiale et la retraite. Un système de passerelle a été créé entre les deux corps mais il est peu utilisé.

Une ombre au tableau : comme la police, bien qu'à un moindre degré, les forces de gendarmerie ont souffert du « *stop and go* », 3 600 effectifs ont été supprimés entre 2009 et 2013 et 3 800 recréés entre 2013 et 2019.

Enfin, il y a un fort effet d'éviction du hors T2 au profit des dépenses de T2, soit les dépenses de personnel. Cette éviction a provoqué des difficultés sur les équipements et l'immobilier de la gendarmerie, en partie palliées entre 2015 et 2018 par les cinq plans d'urgence au titre du terrorisme et de la lutte contre l'immigration. Le rattrapage s'est interrompu en 2018, sous réserve de ce que le plan de relance pourrait apporter aux deux forces de sécurité.

Il y a un déséquilibre structurel à corriger sur le long terme, que l'expédient des plans d'urgence ou du plan de relance ne permettra pas de corriger de façon satisfaisante.

Le sous-financement affecte tout particulièrement l'immobilier, notamment du fait du casernement des personnels. Il risque de conduire à une sorte de mur immobilier et à des très grosses difficultés.

Ce que la gendarmerie appelle le « sac à dos » correspond à la méthodologie, d'ailleurs recommandée par la Cour des comptes, qui consiste à associer à chaque recrutement son coût de fonctionnement global. Si vous regardez l'évolution des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement, on voit bien que le compte n'y est pas et que les gendarmes ont été recrutés, comme la police, sans que l'évolution corrélative des dépenses de fonctionnement n'ait accompagné ces recrutements. Si je dois résumer, cela signifie plus de monde mais des forces appauvries.

Une recommandation unique ici : rééquilibrer les dotations budgétaires en faveur du hors T2.

Nous avons porté notre regard sur une réforme qui s'est bien accomplie et qui est positive. Le rattachement a été bien accepté et n'a pas été remis en cause. Il y a eu des avancées substantielles, avec une volonté d'optimisation des ressources. Des difficultés demeurent, elles sont inhérentes à la coexistence des deux forces très différentes au sein d'une même entité ministérielle.

Des évolutions sont ainsi encore nécessaires, concernant la répartition des compétences sur le plan territorial. Des améliorations devront être apportées dans les années à venir, concernant la police judiciaire, le renseignement et la police technique et scientifique.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Le rapport de la Cour des comptes confirme de manière générale les travaux de la commission des finances du Sénat. Nous avons en effet constaté, sur les dix dernières années, une forte augmentation des dépenses de titre 2 de la gendarmerie nationale, de l'ordre de 26 %, alors que les autres dépenses ont augmenté de seulement 1 %. Le rattrapage entamé par les différents plans succédant aux attentats terroristes et à la crise migratoire n'ont pas suffi à combler ce retard.

L'inquiétude que vous signalez sur le hors T2 se traduit au budget 2021 par une propension que nous avons souvent dénoncée en commission des finances. Les dépenses de personnel atteignent désormais 86 % des dépenses de la mission contre seulement 12 % en fonctionnement et 1,8 % en investissement.

Les deux principales préoccupations concernent les véhicules et l'immobilier. Dans le plan de relance, les équilibres sont modifiés en 2021 et 2022 mais nous n'avons aucune garantie sur la durée, et les déséquilibres pourraient réapparaître.

Sur l'immobilier, le besoin de financement de la gendarmerie nationale est de 200 millions d'euros pour la construction de casernes et 100 millions d'euros pour la réhabilitation. Au budget pour 2021, seuls 80 millions d'euros sont prévus, ce qui renforce l'écart et ne fait qu'accroître les inquiétudes de la commission.

Je retiendrai, concernant les synergies opérationnelles, le renseignement intérieur, déjà souligné par le Gouvernement. Nous avons le sentiment qu'un certain nombre de choses n'ont pas avancé. Cela se voit sur les zones territoriales et le renseignement intérieur. Le fléchage sur le numérique est plutôt bon, avec une prédominance de la gendarmerie.

Il me semble que la Cour ne fait que conforter l'analyse du Sénat depuis de nombreux exercices. Nous sommes dans un domaine où les ministres de l'intérieur ont rarement tenu plus d'une année. Au cours des six dernières années, nous avons eu six ministres de l'intérieur. Il me semble difficile de mettre en œuvre des réformes structurelles dans ce contexte.

M. Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale. – Merci pour l'attention portée à la gendarmerie par le Sénat et la Cour des comptes. Depuis que la gendarmerie a rejoint le ministère de l'intérieur, que de chemin parcouru ! Nous n'imaginions pas avant 2009 que nous en serions à ce stade. Nous sommes arrivés depuis à un enrichissement partagé, avec un rapprochement avec la police nationale et une vraie synergie. Nous avons avancé, et c'est notre rôle de directeurs de conforter cette dynamique dans le respect du principe de dualité auquel nous sommes très attachés. Il n'y a pas aujourd'hui de crainte des gendarmes sur leur statut au sein du ministère de l'intérieur. Nous devons garder à l'esprit que nous sommes à la sortie d'une crise et à la veille d'une autre. Si l'on veut avoir une force de résilience et des capacités critiques, il faut accepter l'idée qu'il y ait des redondances. Sans redondance, pas de résilience. Les forces d'intervention ont été calibrées à l'époque des attentats. Il y a certes moins d'attentats aujourd'hui qu'il y a quelques années, mais presque toutes les nuits des forcenés tirent sur les gendarmes lors d'une interpellation. Toutes nos capacités d'intervention antiterroristes sont engagées sur des forcenés.

Concernant les préconisations de la Cour, je suis très favorable à la recommandation n°9 sur les études d'impact partagées multicritères et à l'instauration d'une clause de revoyure. C'est indispensable et nous ne le faisons pas. Sur le renseignement criminel, visé par la recommandation n° 4, il s'agit d'un domaine judiciaire et il est donc

difficile d'avoir accès à l'ensemble de l'information judiciaire. Le service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (Sirasco) rédige des synthèses sur des contentieux en intégrant des éléments de la gendarmerie et a déjà un rôle de synthèse judiciaire. Le service central du renseignement criminel (SCRC) gère beaucoup plus de choses, notamment l'innovation ou la manipulation des données, et ne fait pas uniquement de la synthèse. Nous n'avons pas une couverture parfaite du périmètre des deux forces.

Par ailleurs, la gendarmerie nationale est un acteur important du renseignement territorial, au travers du service central du renseignement territorial (SCRT) qui dépend du directeur général de la police nationale et compte environ 400 gendarmes. Il est donc commun à la police et la gendarmerie, et nous travaillons actuellement sur les antennes du renseignement territorial. La gendarmerie dispose d'une chaîne qui fait de l'anticipation opérationnelle. L'activité de cette chaîne est qualifiée de renseignement, ce qui est le produit de l'histoire, mais cette compétence permet en réalité aux chefs de manœuvrer dans les territoires. Cela représente à peu près 500 gendarmes. S'ils devaient être basculés dans le renseignement territorial, je devrais reconstituer ces chaînes et je prendrais des effectifs dans les brigades territoriales, ce qui est antinomique avec l'objectif de rapprocher le gendarme de la population. Enfin, les antennes GIGN dépendent du GIGN désormais.

Nous avons engagé une stratégie appelée Gendarmerie 20-24 (Gen 20-24) qui vise à répondre présent pour la population grâce à une sécurité sur mesure pour les territoires au travers d'un principe de proximité et de redevabilité devant les élus. Je pense que si nous étions restés au ministère de la défense, nous ne serions pas allés aussi loin et aussi vite, car au ministère de l'intérieur nous sommes mis au défi en permanence.

Nous ne pouvons pas envoyer les gendarmes face au danger sans préserver la richesse que constituent nos personnels. Cela m'amène à la formation. La formation initiale permet de construire le socle et la base d'une formation militaire. Un gendarme doit rester militaire et cela passe par la formation initiale. Nous avons des progrès à faire sur la formation continue.

Concernant les redéploiements, nous avons un manque d'effectifs en Bretagne, dont la démographie est plus importante que notre capacité à y envoyer des gendarmes. D'après l'Insee, les évolutions démographiques se concentrent à un tiers en zone police et pour deux tiers en zone gendarmerie. 60 % des habitants en zone « gendarmerie » vivent en zone urbaine et périurbaine. Nous faisons dire à l'article du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui prévoit la répartition des zones police et gendarmerie autre chose que ce qu'il prévoit. Il ne faut pas un grand soir du redéploiement. Sur l'immobilier, vous avez totalement raison. Nous sommes l'administration avec le plus grand parc immobilier mais quand nous dépensons 1 euro pour entretenir ou investir, d'autres programmes du ministère en dépensent 3. Il s'agit d'un vrai sujet.

M. Jérôme Léonnet, directeur général adjoint de la police nationale. – La police nationale vous remercie de l'avoir associée à ce bilan. Les échanges entre la police et la gendarmerie sont bien antérieurs à 2009. Nous avons des traditions en commun dans les territoires et dans les spécialités comme la police judiciaire ou le renseignement, qui confèrent à notre relation sa pérennité. Nous en tirons un bilan de confiance.

Je voudrais revenir sur plusieurs sujets. Nous partageons ce qui a été dit sur les redéploiements. Nous avons connu des vagues de redéploiements entre 2003 et 2014, dont les inspections sont en train de tirer le bilan. Les deux directions générales travaillent à définir les

critères de redéploiement, mais il faut aussi les confronter à la réalité du territoire, en travaillant avec les préfets et les élus, pour que l'investissement de chacune des deux forces soit en adéquation avec le besoin de sécurité des citoyens.

Sur la police judiciaire, les offices sont les pôles d'excellence, avec une vraie mixité qui constitue notre richesse et qui est antérieure à 2009. Nous devons la faire vivre, et pour cela, chacune des deux forces doit honorer ses engagements et réaliser les plafonds d'emplois prévus. Pour faire du renseignement criminel, qui est impératif aujourd'hui, nos offices doivent être les plus interministériels et mixtes possible, afin de parvenir à un renseignement criminel le plus fin possible.

Je suis d'accord avec ce qui a été dit sur le Sirasco. Dans le SCRC de la gendarmerie, il y a une dimension opérationnelle qui ne constitue pas un service d'analyse de renseignement. Il doit rester à la main du DGGN. Le Sirasco a quant à lui vocation à recevoir des informations, à en faire une synthèse et à la redistribuer à tous les acteurs pertinents en interministériel.

Le renseignement territorial a subi des vicissitudes que vous connaissez. En 2008, il n'y avait pas un gendarme aux renseignements généraux (RG), sur 3 500 effectifs. Aujourd'hui, le renseignement territorial compte 3 000 effectifs dont presque 400 gendarmes. Le renseignement territorial permet de chasser l'ensemble des informations au plus près du terrain, qu'elles viennent de la sécurité publique ou de la gendarmerie. La position de la police nationale est de dire « soyons attentifs à ne pas rajouter une réforme qui est à peine fixée », sur un service qui fonctionne pour le plus grand bien des deux forces, en associant autant que possible la gendarmerie aux grandes orientations du service. Il faut que nous progressions avec les autres services de renseignement. Sur toutes les notes du renseignement territorial aujourd'hui, figurent les deux sigles de la gendarmerie et de la police, sur 50 000 notes par an, diffusées au DGGN et au DGPN. C'est l'illustration d'un rapprochement réussi et qui donne des résultats, même si sur ce sujet comme sur d'autres nous ne devons pas cesser de nous poser la question des voies de progrès.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Nous avons tous pu constater, dans nos territoires, les bénéfices mais également les dégâts collatéraux résultant de l'intégration de la gendarmerie nationale au sein du ministère de l'Intérieur. Nos craintes à ce sujet ont néanmoins été rapidement dissipées.

Je m'interroge cependant sur le poids de la réserve opérationnelle dans ce processus d'intégration, étant donné que la gendarmerie a très largement recours aux réservistes. Comment évaluez-vous l'apport de la réserve, notamment sur le plan financier ?

S'agissant de la répartition des prérogatives entre la police et la gendarmerie, vous proposez dans votre rapport d'attribuer la compétence sur des bassins de délinquance particuliers à la force qui apparaîtrait le mieux à même de répondre aux problèmes qui s'y présentent. Nous sommes bien conscients du fait que parmi les villes qui ont eu à faire avec la gendarmerie, nombreuses sont celles qui souhaitent désormais voir la gendarmerie s'impliquer sur des territoires urbains ou péri-urbains, mais cela me paraît surprenant par rapport à la répartition des forces. Comment définit-on cette notion de bassin de délinquance ? Pourriez-vous nous apporter des précisions sur ce point ?

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Je voudrais souligner trois points de vigilance.

J'ai quelques inquiétudes sur les effectifs, notamment sur les transferts potentiels entre la police et la gendarmerie. Il faudrait que les critères de sélection pour réaliser ces transferts prennent en compte la réalité des territoires. Il importe également de voir quelles sont les conséquences de ces transferts en termes de personnel. Pendant au moins deux ans, la réserve opérationnelle de la gendarmerie a connu des difficultés, avec une baisse des crédits importante. La directive européenne sur le temps de travail soulève également des difficultés. Nous voyons par exemple dans certains départements que les nouveaux dispositifs pour assurer les gardes de nuit créent certains remous.

Il nous faut également faire preuve de vigilance au sujet de l'immobilier, pour la gendarmerie, la police, mais également les autres armes qui composent les forces de défense de notre territoire. Rien n'a été fait pendant de nombreuses années. Notre commission a donc souhaité qu'un effort conséquent, évalué à 300 millions d'euros, soit réalisé en faveur des casernes ou des logements des personnels. Il faudrait poursuivre cet effort, mais il n'y a que 95 millions d'euros dans le budget de cette année, dont 47 millions d'euros dans le cadre du plan de relance.

Enfin, même si j'étais initialement opposé au rapprochement entre les deux structures, je constate que ce dernier évolue de manière satisfaisante. J'ai beaucoup apprécié ce que vous avez dit au sujet du numérique, du cyber, du renseignement. J'espère que vous n'aurez pas à l'avenir de difficultés avec le personnel ; nous nous rendons compte, en effet, que cela devient compliqué dans les autres armes. En matière de fidélisation, nous nous sommes rendus compte lors de nos déplacements que les personnels affectés à des postes importants et ayant réalisé de belles carrières sont très tentés de retourner dans le civil.

M. Henri Leroy, rapporteur pour avis de la commission des lois. – J'aurai trois observations pour ne pas revenir sur ce qui a été dit.

Sur la répartition territoriale, il y a une grande inquiétude sur le terrain des élus. Nous avons vu lors du déplacement du premier ministre avec le ministre de l'Intérieur dans la métropole de Toulouse comment les élus ont réagi du terrain quand ils ont évoqué cette nouvelle répartition.

La deuxième inquiétude concerne le hors titre 2. Je représente le Sénat au Beauvau de la sécurité. Or, les revendications exposées par les syndicats laissent augurer d'une répartition, dans le cadre du plan de relance, qui va aggraver les inquiétudes relatives au hors titre 2. Le plan de relance prévoit 10 milliards d'euros sur 10 ans, mais je crois qu'une grosse part sera affectée aux revendications corporatistes.

Enfin, vous l'avez signalé, la loi de 2009 a vraiment mis le doigt sur l'essentiel : enlever le statut militaire de la gendarmerie consisterait à terme à la faire disparaître. La gendarmerie ne peut subsister dans ses qualités, ses capacités, ses missions, que par le statut militaire.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le sujet, tel qu'il est abordé, permet d'avoir une vision panoramique sur l'évolution de deux grandes maisons au service

d'un seul objectif, le déploiement de la protection et de la sécurité pour les Français en tous points du territoire.

J'ai deux questions. Vous soulignez la proportion trop importante des dépenses de personnel. Dans les recommandations, vous proposez donc de limiter les avantages indemnitaires pour retrouver des marges de manœuvre en fonctionnement et en investissement. C'est un objectif louable mais dont la mise en œuvre peut être compliquée. Le contexte sécuritaire et le dialogue entre l'administration et les différents syndicats de police par exemple, tendent à octroyer de nouveaux avantages à ces derniers. Je m'interroge sur la faisabilité d'une telle proposition, visant à revenir sur ces avantages, même si j'en comprends le bien-fondé sur le plan financier. Quel est votre point de vue à ce sujet ? Vous semble-t-il possible de mettre en œuvre cette proposition ?

La répartition territoriale des compétences soulève de nombreux problèmes. Ne pourrait-on pas imaginer de revenir sur le fait que lorsqu'une zone comprend une commune chef-lieu de département, elle est systématiquement placée en zone police, quand bien même les critères démographiques plaideraient plutôt à ce qu'elle soit placée en zone gendarmerie ? Pensez-vous qu'il soit possible de faire bouger les lignes ?

M. Marc Laménié. – Les réservistes opérationnels aident beaucoup les gendarmes sur le terrain. Or, nous avons connu des difficultés pour recruter des réservistes. La réserve citoyenne demeure également modeste. Comment renforcer les liens de la gendarmerie avec la réserve opérationnelle et citoyenne ?

Vous avez évoqué les violences intrafamiliales dont sont également victimes les gendarmes, les policiers et les sapeurs-pompiers. Quels sont les dispositifs, notamment financiers, pour répondre à cette problématique ?

Enfin, le parc des voitures est vieillissant. Quelles évolutions sont envisagées ?

M. Jean-Claude Requier. – Je m'interroge sur la mutualisation des moyens, s'agissant notamment des chiens et des maîtres-chiens. Nous avons en France deux centres de formation, l'un dans le Val-de-Marne forme les chiens et maîtres-chiens policiers et l'autre, dans le Lot, ceux de la gendarmerie. Ne serait-il pas possible de fusionner ces deux centres ? Lorsque j'ai posé la question, il m'a été répondu que les chiens n'étaient pas formés de la même manière : l'un forme des chiens d'attaque et l'autre des chiens de défense. À terme, serait-il cependant possible de mutualiser cette formation ?

M. Jérôme Bascher. – Une remarque préalable étonnante : la Cour des comptes estime que les investissements sont insuffisants dans ce budget... J'imagine que ce constat est valable pour la gendarmerie, mais pas pour le budget général.

J'ai une question portant sur les « trous » d'effectifs. Les budgets votés en lois de finances comptabilisent des équivalents temps plein (ETP), mais on parle généralement de manque d'effectifs, par rapport à un certain taux de délinquance ou par rapport à un effectif théorique. Comment mesurez-vous les effectifs nécessaires ?

M. Jérôme Léonnet. – Pour répondre à la question de Madame Jourda, s'agissant de l'impact sur les réservistes, je mentionnerai simplement que l'augmentation de la réserve en police nationale nous permet de renforcer le lien avec nos concitoyens.

Vous nous avez interrogés sur la façon dont on comptabilise les bassins de délinquance. Nous avons beaucoup modifié nos indicateurs, qui restent perfectibles car assez technocratiques, mais ils nous permettent d’avoir une idée des « effectifs de référence ». Ces indicateurs nous permettent d’évaluer les charges dans les différents territoires dans lesquels nous œuvrons. Toutefois, ces indicateurs ne veulent rien dire si on ne les confronte pas au sentiment de nos concitoyens, relayé par les élus, et aux observations du préfet, qui reste le meilleur connaisseur de ces notions sur la situation dans chacun de ces territoires. Une fois que nous nous serons mis d’accord avec la direction générale de la gendarmerie nationale sur des critères et certains territoires, il faudra les faire valider à l’échelon local. Ce dernier, sous l’impulsion du préfet, peut également être force de proposition pour suggérer des modifications auxquelles nous n’avons pas nécessairement pensé au sein de l’administration centrale, et nous sommes à son écoute.

S’agissant du recrutement et de fidélisation, la question est très importante pour la police nationale. Nous ne devons pas recruter que des policiers, mais il nous faut également recruter des gendarmes et des contractuels. L’un de nos enjeux est le recrutement de scientifiques. La gendarmerie nationale a pris de l’avance sur les systèmes d’information et d’ingénierie. Nous comptons beaucoup sur nos capacités à recruter ces scientifiques.

S’agissant de l’inquiétude sur les dépenses hors titre 2, la police nationale fait tout pour contrer cette tendance relevée à plusieurs reprises par la Cour des comptes. Nous avons réussi, au cours du dernier exercice, à endiguer légèrement la tendance sur les dépenses de titre 2, et à renforcer nos dépenses hors des dépenses de personnel, notamment pour répondre aux besoins en équipements, tels que les véhicules. La vie quotidienne des policiers est compliquée, nous devons être vigilants à ce type de dépenses.

Monsieur le rapporteur général, pour vous répondre sur la question des chefs-lieux, la police nationale estime qu’elle doit être présente dans tous les départements, dès lors que l’existence de deux forces n’est pas contestée. Les départements sont une échelle administrative essentielle dans notre dispositif. La première raison est opérationnelle : la police nationale correspond à la sécurité publique, mais aussi à la police aux frontières, aux compagnies républicaines, et à la police judiciaire. Ces compétences nécessitent une connaissance précise des territoires. La deuxième raison est que la police nationale doit être à l’image de notre société, nous avons besoin de recruter dans tous les territoires, et non pas uniquement dans les territoires urbains. Enfin, le renseignement territorial est une force commune à la police et à la gendarmerie, et pour qu’il soit efficace, il doit être commun.

Pour les violences intra-familiales, et notamment les violences dont les forces de sécurité intérieure sont victimes, la police nationale s’est dotée en août 2020 d’un groupe d’assistance aux policiers victimes. Il s’agit d’une unité appréciée par les policiers, et qui permet de répondre aux situations de détresse au sein des familles et au sein des couples.

Monsieur Requier, le sujet de la formation des maîtres-chiens, et plus précisément de la dualité entre Cannes-Ecluse et Gramat, est bien connu de la police et de la gendarmerie nationales. Nous ne sommes pas sur des doctrines et des pratiques diamétralement opposées. Ainsi, s’agissant des stupéfiants, la police nationale va se rapprocher de la gendarmerie nationale sur la méthode de formation, à la demande du ministre de l’intérieur. Faut-il un seul centre de formation ? Les deux maisons sont attachées à leur méthode de formation et d’encadrement. Une mutualisation pure et simple reste à ce jour difficile à envisager, qu’il s’agisse de la formation des maîtres-chiens ou des motocyclistes, mais nous avons des marges de progression.

Concernant la mesure des « trous » d'effectifs, nous avons aujourd'hui une mesure des effectifs plus précise qu'auparavant. Elle nous permet d'identifier des besoins, mais aussi, dans certains territoires, des effectifs trop nombreux. Nous arrivons à peu près à lisser cette répartition, même si des difficultés subsistent dans certains territoires. Nous avons ainsi du mal à recruter dans l'est de la France. Nous avons du mal à y recruter, mais nous essayons de faire valoir les possibilités qu'offre la police nationale dans ces territoires. Nous n'avons pas d'autres possibilités dans l'immédiat, mais nous essayons de valoriser toutes les carrières dans la police nationale, comme celle de policier adjoint. Enfin, la montée en puissance de l'échelon zonal en sécurité publique, nous permet aujourd'hui de renforcer les circonscriptions en cas de difficultés ponctuelles, en cas de crise, ou plus pérenne, pour faire face à des sujets de recrutement.

M. Christian Rodriguez. – Pour revenir sur la question des réservistes, nous avons eu un parcours erratique au plan budgétaire. Nous avons désormais sanctuarisé le sujet, car le ministre a compris l'intérêt des réservistes, et nous allons d'ailleurs passer de 34 000 à 50 000 réservistes. Il nous faudra prévoir la masse salariale en conséquence, mais aussi les crédits d'équipement nécessaires. Les réservistes citoyens sont très précieux pour apporter un regard extérieur, afin d'être questionné par des individus qui ne sont pas issus de la gendarmerie nationale. Les réservistes citoyens constituent par exemple la moitié du jury de recrutement des officiers de l'école de guerre. Il s'agit d'une vraie richesse qui est encore sous-utilisée.

S'agissant des bassins de délinquance, le service statistique ministériel nous apprend que 40 % des délinquants commettent des délits dans leur commune. Certes, ces statistiques portent sur des délits résolus. Mais le bassin de délinquance n'est-il tout simplement pas la commune ? Il faut toutefois apprécier les situations au cas par cas. Nous partageons les conclusions de la police nationale : pour les brigades isolées, il n'est pas illogique de les rattacher à la sécurité publique, et vice versa. L'impulsion doit venir d'en bas, avec les élus locaux qui nous relaient les propositions de terrain. Les réformes se construisent d'abord localement.

Le dispositif de gestion des événements (DGE) nous permet de maintenir des effectifs de nuit, tout en préservant ceux de jour, au profit d'un contact avec la population. Il faut que nous fassions preuve de pédagogie sur cette question.

Sur les capacités de recrutement et de fidélisation, la gendarmerie nationale s'est engagée depuis longtemps dans le recrutement de scientifiques. Parmi les jeunes officiers que j'ai recrutés l'an dernier, 40 % sont ingénieurs, et nous allons continuer d'augmenter le pourcentage. Nous avons créé un concours spécifique pour les diplômés d'un master 2 en sciences. Pour nos sous-officiers, nous avons créé une épreuve numérique à option. Les meilleurs d'entre eux sont réunis au sein de « e-compagnies ». Même s'ils ne font pas de carrière dans le numérique, il faut avancer sur le sujet qui est important pour le traitement d'informations de masse.

Sur les violences intra-familiales, on a démultiplié les maisons de protection des familles. On va continuer à le faire, pour mieux accueillir les familles, y compris les enfants, et sécuriser nos personnels. On a monté un groupe de travail portant sur les équipements et la formation de nos effectifs. Les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) seront formés pour partie par l'armée de terre. On va « remilitariser » cette formation-là. On ne peut pas observer que la société est de plus en plus violente et ne rien faire pour protéger nos personnels.

Pour la formation des maîtres-chiens, il nous faut augmenter les capacités cynophiles. Dans les banlieues difficiles, la présence du chien rassure les effectifs et on vient moins provoquer les gendarmes.

S'agissant de la mutualisation de la formation, l'inspection générale de l'administration (IGA) s'était déjà penchée sur la question. On la pratique quand les centres de formation sont pleins : la question est plutôt celle, pour l'avenir, d'une grande école commune, mais le coût serait très élevé.

Nous avons un tableau des effectifs autorisés, on ajoute des postes et le gestionnaire les affecte. On essaie de réaliser les mutations à l'été, ce qui entraîne un taux frictionnel de vacance de postes, mais on s'efforce de mettre les effectifs où on en a besoin. Comme la démographie évolue plus vite que l'augmentation des effectifs disponibles, certains territoires sont en tension, comme dans le grand ouest. Nous disposons d'un outil, appelé « Ratio », pour mettre en rapport les effectifs et la population, mais pas seulement, il intègre aussi désormais le taux d'urbanisation, le réseau routier, l'existence de moyens de transport, etc. Nous souhaitons améliorer cet outil, notamment avec le concours de l'INSEE.

M. Gilles Andréani. – Je vais me concentrer sur deux questions. La première est celle des redéploiements et la seconde celle de la proportion de dépenses de titre 2 et hors titre 2.

Sur le premier point, nous faisons un état des lieux du débat. Nous ne tranchons pas la question des chefs-lieux de département. Nous appelons davantage une méthode, qui consiste à avoir des critères déclinés sous l'autorité du préfet au niveau départemental. Il s'agira de définir la bonne échelle pour mesurer les besoins, qui pourrait être la commune, ou le bassin de délinquance. Les notions d'agglomération, ou d'aires urbaines au sens de l'INSEE, pourraient également être pertinentes. Il y a des zones marquées par l'intensité des échanges et des phénomènes de délinquance. Elles ne sont pas figées en un seul critère et on peut les identifier, en couplant les critères de démographie et de prévalence de la délinquance, en arrivant à un dialogue étroit avec les élus. Il ne faut pas trancher le problème de façon mécanique.

S'agissant de la maîtrise des dépenses de personnel, il y a un résultat auquel nous voulons arriver : celui d'une réponse policière au problème de nos concitoyens. Pour arriver à cela, il y a énormément de leviers, comme les effectifs, leur distribution sur le terrain, ainsi que l'organisation spatiale et temporelle des services. Au-delà du temps de travail global, il y a la question des rythmes de travail qui demeure centrale au sein de la police nationale. La Cour des comptes s'efforce de dire que ces questions importent sans doute plus que la seule question du recrutement. D'ailleurs les forces ne sont pas nécessairement demandeuses de ces recrutements. Tous les leviers doivent être mobilisés. Il y a toute une palette de moyens sur lesquels on peut jouer pour contenir les dépenses de personnel. On ne peut pas remédier au problème de la fidélisation si on continue à ne pas repeindre les commissariats, à avoir des casernes délabrées, etc.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Sur cette question, vous avez bien fait de mettre l'accent sur les rythmes de travail au sein de la police nationale. Il y a eu plusieurs échecs alors qu'il est nécessaire de les adapter aux besoins des agents. J'étais le mois dernier dans l'Isère, où il y a de nombreux rythmes de travail en application.

En réalité, ce qui est exceptionnel est devenu courant. Le malaise et les vagues de suicide ont conduit à des mesures indemnitaires d'exception.

Les évolutions des dépenses de personnel de la police nationale se répercutent automatiquement sur la gendarmerie nationale. Il faudrait revenir à un ratio plus raisonnable, permettant de conserver des marges de manœuvre sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Il faudrait sans doute songer à un mécanisme permettant d'associer chaque augmentation des dépenses de personnel à une augmentation concomitante de dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Enfin, la France fait partie des pays où il y a le plus de policiers et de gendarmes par habitant, ce qui confirme le fait qu'il s'agit réellement d'un problème d'organisation.

Je souligne, enfin, combien le mécanisme prévu par l'article 58 2° de la LOLF permettant à la commission des finances de commander de telles enquêtes à la Cour des comptes est utile.

M. Claude Raynal, président. – J'ajouterai simplement que s'agissant de la répartition territoriale, on peut observer que les élus dont les territoires sont placés en zone gendarmerie ne veulent pas passer en zone police, et réciproquement, avec, à chaque fois, des arguments en faveur de la force qui est en place.

La commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Philippe Dominati.

La réunion est close à 12 h 45.

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

Jeudi 1er juillet 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 14 h 40.

Projet de loi de finances rectificative pour 2021 - Examen de l'amendement du Gouvernement à l'article 4

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, nous nous réunissons quelques instants pour examiner et donner un avis sur l'amendement que le Gouvernement vient de déposer à l'article 4, ou « article d'équilibre », pour tirer les conséquences sur le solde budgétaire et les recettes de l'État des votes intervenus au Sénat au cours de l'examen de la première partie du projet de loi de finances rectificative.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Effectivement, le Gouvernement vient de déposer un amendement à l'article d'équilibre, afin de tirer les conséquences des votes exprimés par le Sénat en première partie du projet de loi de finances

rectificative sur les recettes et sur le solde du budget de l'État. Nous avons donc à nous prononcer sur l'amendement n° 348 du Gouvernement à l'article 4.

Le solde serait en diminution de 0,5 milliard d'euros par rapport à celui voté par l'Assemblée nationale et s'établirait donc à 220,5 milliards d'euros. Les prélèvements sur recettes seraient majorés de 47,8 millions d'euros compte tenu de plusieurs amendements adoptés par notre assemblée. Le Gouvernement considère que l'amendement n° 46 de la commission, qui actualise et simplifie les seuils applicables aux PME en matière d'impôt sur les sociétés, aurait un coût de 470 millions d'euros, alors que le même amendement avait été chiffré à 42 millions d'euros seulement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021. Ce chiffrage paraît donc très élevé, mais en sens inverse, d'autres amendements adoptés par le Sénat ne font pas l'objet d'un chiffrage dans cet amendement. Je vous propose donc un avis de sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement 348 à l'article 4.

La réunion est close à 14 h 45.

Mardi 6 juillet 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 16 h 20.

**Assurer les risques exceptionnels : quelle couverture et quel financement ? –
Audition de MM. Bertrand Labilloy, directeur général de la Caisse centrale de
réassurance (CCR), Joël Limouzin, membre du bureau de la Fédération
nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Mmes Florence
Lustman, présidente de la Fédération française de l'assurance (FFA) et
Stéphanie Pauzat, vice-présidente de la Confédération des petites et moyennes
entreprises (CPME)**

M. Claude Raynal, président. – Si les multiples répercussions de la crise sanitaire n'ont pas fini de nous interroger sur nos systèmes économiques et sociaux, il est certain que le secteur assurantiel fait partie de ceux qui traversent une profonde remise en cause. En effet, l'exclusion du risque pandémique de la plupart des garanties « pertes d'exploitation » souscrites par les entreprises a rappelé, parfois douloureusement, que ceux-ci n'agissent que dans le cadre des engagements contractuels souscrits. Plus largement, la crise sanitaire, d'une ampleur inédite, nous a permis de nous interroger sur l'articulation du secteur assurantiel avec la solidarité nationale, et leurs responsabilités respectives.

Dans ce contexte, notre commission avait d'ailleurs examiné l'an dernier la proposition de loi de Jean-François Husson, sur le rapport de Claude Nougein.

De son côté, le Gouvernement a initié une réflexion sur le développement d'une couverture « pandémie », avec la mise en place d'un groupe de travail, piloté par la direction générale du Trésor en avril 2020. Ses travaux ont finalement été étendus à l'ensemble des risques dits « exceptionnels ». Il est vrai que le déploiement d'une couverture assurantielle contre ces risques réputés « inassurables » passe toujours par la résolution d'une même quadrature du cercle, à savoir comment garantir une protection maximale, tout en minimisant son coût pour les assurés.

La question de l'articulation de l'assurance avec la solidarité nationale se pose, au-delà de la crise sanitaire, dans le contexte de dérèglement climatique. L'actualité récente a ainsi rappelé, si besoin en était, les effets des aléas climatiques sur la production et les rendements agricoles, avec l'épisode de gel tardif que nos agriculteurs ont subi en avril dernier. Vous pourrez ainsi revenir sur le régime des calamités agricoles d'une part, et sur l'assurance récolte d'autre part, cette dernière souffrant d'un taux de pénétration modeste, de l'ordre de 30 % des surfaces agricoles. Alors qu'un plan de soutien aux agriculteurs a été annoncé par le Premier ministre, la question du financement du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), élargi exceptionnellement à la viticulture et aux grandes cultures, pourra également être abordée.

Afin d'aborder ces sujets, nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi quatre intervenants, que je remercie pour leur participation : Mme Florence Lustman, présidente de la Fédération française de l'assurance (FFA) ; M. Bertrand Labilloy, directeur général de la Caisse centrale de réassurance ; Mme Stéphanie Pauzat, vice-présidente de la Confédération

des petites et moyennes entreprises (CPME) ; et M. Joël Limouzin, membre du bureau de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA).

Sans plus tarder, je cède la parole à Florence Lustman, pour un bref propos liminaire sur le rôle des assureurs dans la prise en charge des risques exceptionnels.

Mme Florence Lustman, présidente de la Fédération française de l'assurance (FFA). – Parmi les risques majeurs auxquels notre société est confrontée, la transition écologique figure en premier lieu. Dans le monde, au cours des vingt dernières années, le nombre de catastrophes naturelles a augmenté de 74 % par rapport aux vingt années précédentes, causant 1,2 million de décès et affectant plus généralement 4,2 milliards de personnes. Sur la seule année 2020, un triste record a été franchi avec plus de 126 milliards d'euros de dommages.

En France, entre 2020 et 2050, le coût des sinistres climatiques devrait être multiplié par cinq ou six dans certains départements, majoritairement situés dans l'ouest. Il est donc urgent d'agir, comme nous le rappellent les épisodes récents, tels que la tempête Alex ou les épisodes de gel et les intempéries de juin.

Nous devons également faire face à des risques émergents, et notamment le risque cyber. En 2020, dans le monde, ce risque correspond à 800 000 plaintes et à plus de 4 milliards de dollars de pertes, avec une progression des plaintes de plus de 70 % par rapport à 2019 et, en termes de coût, de plus de 20 % par rapport à 2019. En France, 1 640 plaintes ont été déposées, soit 1,3 fois plus qu'en 2019 et 3,8 fois plus qu'en 2018.

Un autre risque émergent est le risque pandémique. Le Forum économique mondial identifie celui-ci comme le premier risque à court terme. Nous aurons malheureusement de nouvelles pandémies dans le futur. En France, le risque d'augmentation des pandémies est le troisième risque à 5 ans d'après notre étude annuelle des risques.

Quid de l'assurance privée face à la montée de ces risques ?

L'assurance privée ne peut pas seule gérer ces risques exceptionnels. En effet, l'assurance repose sur le principe de la mutualisation : les primes servent à indemniser ceux qui ont des sinistres. Or, quand tout le monde est touché en même temps, ce principe ne fonctionne plus. C'est la raison pour laquelle les risques systémiques sont exclus des contrats d'assurance, tels que les contrats contre les pertes d'exploitation.

On peut trouver des solutions sur des risques non assurables comme les catastrophes naturelles. Notre régime est une chance en France, beaucoup de territoires dans le monde aimeraient avoir une couverture des aléas naturels. Il est rendu possible par la mutualisation sur l'ensemble des contrats d'assurance dommage, c'est-à-dire une mutualisation géographique très importante, permettant une mutualisation à moindre coût pour les assurés. Toutefois, la branche dite « catastrophes naturelles » est déficitaire pour la cinquième année consécutive avec 2,2 milliards d'euros de prestations versées pour 1,7 milliard d'euros de cotisations collectées. Même sur les risques pour lesquels on a trouvé des solutions, l'aggravation de ceux-ci pose des difficultés financières. Le constat est le même pour le risque cyber, pour lequel le ratio qui compare la charge de sinistres par rapport aux primes est passé de 84 % à quasiment 170 %. Sur l'assurance agricole, on paye en moyenne 105 % des primes en sinistres.

Heureusement, l'assurance repose sur la mutualisation entre les assurés d'une même branche, mais aussi entre les différents risques assurés par l'assureur. Sur l'assurance récolte, ce sont les autres branches d'assurance qui compensent l'excédent de sinistres. C'est la clé du fonctionnement de l'assurance. Quand nous devons faire face à une année exceptionnelle, avec une baisse de la sinistralité, ce n'est pas pour autant qu'il faut baisser les tarifs ou rembourser les primes, car ce surplus va financer l'excédent de risques sur d'autres branches.

Nous souhaitons accompagner les citoyens, les entreprises et les pouvoirs publics pour identifier en amont les risques et appréhender la vulnérabilité de leurs installations face aux risques, et en particulier au risque climatique. Nous souhaitons leur permettre de faire face à ces événements climatiques, et nous agissons dans le sens d'une plus grande prévention. On essaie en somme de repousser les limites de l'assurabilité en faisant plus de prévention, de prévenir plutôt que de guérir.

Sur les deux risques émergents, nous portons deux propositions concrètes.

Premièrement, sur les conséquences économiques des catastrophes de type pandémique, mais pas seulement, nous avons présenté notre proposition dite « CATEX », dès juin dernier, élaborée collégialement. Cette proposition n'a, à ce stade, pas été retenue par le Gouvernement qui a lancé d'autres pistes. En France et en Europe nous n'avons pas encore trouvé d'autres solutions de type assurantiel, à part celle que nous avons mise sur la table.

Deuxièmement, pour ce qui est du risque cyber, il reste des efforts à faire sur la prévention, en particulier sur les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME). Toutes les enquêtes le montrent, ainsi que les audits de risque. Au plan réglementaire, nous attendons également des pouvoirs publics qu'ils précisent et qu'ils lèvent les interrogations sur l'assurabilité des rançons et des amendes administratives qui n'est pas formellement interdite par les textes.

S'agissant des risques qui s'aggravent, l'assurance récolte et les catastrophes naturelles sont des risques déjà pris en charge mais sur lesquels nous avons des propositions. Les principales propositions consistent à lutter contre la non-assurance. Dans les premières réunions récentes organisées sur le sujet par le ministre de l'agriculture, Julien Denormandie, et réunissant l'ensemble de la filière et des assureurs, le problème de la non-assurance fait consensus. 70 % des surfaces ne sont pas couvertes. Nous travaillons dans les groupes de travail mis en place dans le cadre du Varenne de l'eau pour trouver une solution qui ne pénalise pas ceux qui sont déjà assurés.

Sur les catastrophes naturelles, nous plaçons pour une actualisation du régime, sans remettre en question ses fondamentaux. Il faut renforcer les dispositifs de prévention à tous les niveaux.

En conclusion, une interrogation demeure sur la dimension systémique de certains risques, comme la pandémie ou une cyberattaque mondiale, alors qu'ils sont en train d'évoluer et peut-être d'exploser. Pour les risques dits « extrêmes », la seule mutualisation ne suffit pas. Il faut se tourner vers des partenariats public-privé qui ont prouvé leur efficacité. Tous les assureurs sont conscients de ces enjeux car ils sont aux premières loges aux côtés des victimes de ces catastrophes, donc nous sommes particulièrement motivés pour contribuer à ces travaux.

M. Bertrand Labilloy, directeur général de la Caisse centrale de réassurance (CCR). – Je traiterai le sujet qui nous occupe sous l’angle des rôles respectifs de l’État et du marché pour la couverture des risques extrêmes. La CCR présente une spécificité en France et dans le monde qui est d’opérer des partenariats public-privé, pour reprendre l’expression de Mme Lustman, en matière d’assurance et de réassurance. Je voudrais vous montrer la valeur ajoutée de tels dispositifs pour couvrir des risques qui, sinon, ne seraient pas ou seraient mal couverts.

Je vais partir d’un constat : dans nos sociétés modernes où l’on croit pouvoir tout prévoir, contrôler ou optimiser, on se fait surprendre par des catastrophes imprévues voire improbables, que l’on n’aurait jamais imaginées, ou qui sont d’un autre âge. À chaque fois, le même scénario se reproduit : on constate que les assurances indemnisent peu ou mal les dommages subis, ce qui est pourtant normal. Compte tenu de la nature et de l’ampleur des dommages, l’État finit par en payer tout ou partie, pour ne pas ajouter la crise à la catastrophe. Puis, dans un second temps, viennent les discussions, les travaux parlementaires, qui engagent des réflexions sur des dispositifs permettant de pallier les insuffisances de marché et d’éviter qu’une pareille mésaventure ne se reproduise dans le futur. C’est peu ou prou ce qui s’est produit l’année dernière avec la crise de la covid-19 : l’État est intervenu massivement pour soutenir les entreprises et les professionnels indépendants, puis des discussions se sont engagées pour la couverture du risque des pertes d’exploitations sans dommages. Des dispositifs ont été mis en place, comme les compléments d’assurance-crédit publics (CAP, CAP+, ou CAP Relais), puis des discussions sont menées pour pérenniser ou reconduire dans le temps ces dispositifs. Ce n’est pas un effet du tropisme de la France en faveur de la socialisation des risques ou de l’intervention étatique : ceci s’observe partout dans le monde, en tout cas dans les pays développés, y compris dans les pays très libéraux. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, des systèmes de couverture de catastrophes naturelles ou des actes de terrorisme ont été mis en place. Cela n’a donc rien à voir avec nos propres spécificités nationales.

Le marché de l’assurance privée n’est pas tout puissant et ne peut pas couvrir tous les risques ; en tout cas, ne peut pas les couvrir tous tout seul. C’est assez surprenant, car nous vivons une époque où les capitaux disponibles sont totalement surabondants et à un coût dérisoire. Les avancées de la science et les outils informatiques permettent d’investiguer n’importe quel type de risque, mais le marché de l’assurance ne peut pas tout couvrir – pas plus que l’État ne le peut. Il arrive que l’offre et la demande ne se rencontrent pas spontanément ou de façon harmonieuse, nécessitant un coup de pouce de la puissance publique. Je voudrais donner trois raisons principales, qui permettent de mieux comprendre dans quel cas de figure on se situe et quelle est la réponse à apporter en termes de spécificités de partenariats public-privé à mettre en place.

D’abord, l’assurance n’a pas la capacité de couvrir les risques systémiques. Elle peut indemniser les sinistres de quelques-uns avec les primes payées par le plus grand nombre. Mais elle ne peut rien lorsque tous les assurés sont sinistrés en même temps, même si les sinistres sont circonscrits à une région ou un pays donnés. La capacité d’absorption et de couverture du marché est limitée. Dans ces cas de figure, l’État est contraint d’apporter sa garantie financière, en complément de la capacité offerte par les acteurs privés. C’est ce que nous avons expérimenté l’année dernière, avec la couverture des pertes d’exploitation sans dommages, où le montant du sinistre effectif était sans commune mesure avec les capacités financières du marché de l’assurance et de la réassurance privées.

En deuxième lieu, le marché de l'assurance privée rencontre des difficultés à mutualiser les risques en présence d'aléa moral ou d'anti-sélection : quel intérêt les assurés ont-ils à choisir une couverture d'assurance s'ils ont la certitude que l'État leur viendra en aide en cas de sinistre ? Quelle possibilité les assureurs ont-ils de couvrir les risques lorsque l'aléa est concentré sur quelques têtes ? Il ne s'agit plus réellement d'un risque mais d'une très forte probabilité. Dans ce cas, l'État doit forcer la mutualisation, en prévoyant une extension obligatoire d'assurance, et introduire une forme de solidarité entre les territoires, comme c'est le cas pour les catastrophes naturelles.

Enfin, se pose le problème de la couverture des « super catastrophes », dont l'occurrence est rare, mais qui peuvent causer des dégâts très élevés. Je prendrai l'exemple de la pandémie : comment fixer un tarif d'assurance qui soit acceptable pour les assurés, lorsqu'ils peuvent avoir le sentiment qu'ils vont devoir payer pendant 30 à 40 ans sans savoir si cela leur sera utile un jour ? Des représentants d'entreprises ont pu se poser cette question. Du côté des assureurs, comment rémunérer le capital énorme à immobiliser pour couvrir les risques ? Pour résoudre ces difficultés, qui existent pour les catastrophes naturelles s'agissant de la crue centennale de la Seine, du tremblement de terre à Nice, du cyclone force 5 sur l'île de La Réunion, qui sont des sinistres qui dépassent la vingtaine de milliards d'euros, la seule façon de fixer le tarif de l'assurance est d'avoir une subvention implicite de l'État, à travers la garantie offerte à un prix raisonnable.

Il existe donc des risques extrêmes, qui ont, pour les raisons évoquées, des difficultés à être couverts uniquement par le marché privé. Mais heureusement, l'État peut mobiliser l'outil législatif, et l'aide budgétaire sous forme de garantie ou de subvention. Il est donc possible de débloquer ces situations avec un grand bénéfice pour la nation, car cela permet de combler les « *gaps* » de couverture, d'assurer une solidarité entre la population exposée et celle qui l'est moins, tout en protégeant les finances publiques. Le régime « CATNAT » le permet : je vous invite à comparer la situation française par rapport à la situation allemande. Tout ceci permet d'avoir une meilleure connaissance des risques et de travailler sur les questions de prévention.

A l'occasion de la crise de l'année dernière, j'ai eu le plaisir de constater que certains, qui pouvaient être dubitatifs, réticents ou critiques, ont redécouvert l'intérêt d'avoir un État qui joue son rôle de garant de l'assurabilité des risques, et d'avoir un garant en dernier ressort pour soutenir le marché privé de l'assurance. Ayant dit cela, je me dois de vous dire que mettre en place un partenariat public-privé n'est pas chose aisée. Il faut prendre garde à plusieurs écueils : pour le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, à travers le lissage des primes d'assurance qui est opéré *de facto* par le régime, on atténue le signal prix. Il y a donc moins d'incitations de la part des assurés à prendre les bonnes mesures et décisions. Si on met en place une forme de subventions aux primes d'assurance, on fait supporter une partie du coût du risque par le contribuable plutôt que par l'assuré. Or, le poids de la subvention ne doit pas être disproportionné par rapport au poids de la prime l'assurance, sinon, nous ne sommes plus dans un système assurantiel.

Je pense que l'intervention de l'État et du réassureur public ne peut être que supplétive et doit entraver aussi peu que possible la liberté des acteurs privés. Idéalement, les ménages et les entreprises doivent pouvoir ne pas s'assurer, quitte à les y obliger *de facto*, ou à les y inciter fortement. C'est important d'avoir la liberté d'adhérer ou pas au dispositif d'assurance et de réassurance publique. Mais lorsque l'on y adhère, il est légitime d'exiger certaines conditions au titre de la solidarité. Ce n'est pas seulement une opinion personnelle, c'est une contrainte que nous avons au niveau du droit européen : tous les six mois, les

dispositifs mis en place, comme les dispositifs CAP, ou les dispositifs d'assurance-crédit, sont soumis à la Commission européenne, qui vérifie leur compatibilité avec les règles de concurrence au sein du marché de l'Union européenne.

Le deuxième écueil est une ambition qui doit être considérée avec prudence : il s'agit de la tentation du couteau suisse. En matière de risques extrêmes, le « sur-mesure » s'impose. Il ne faut pas chercher à transposer ce qui existe et qui fonctionne bien, car ce ne sont pas toujours les mêmes problématiques. Pour les catastrophes naturelles, la problématique est d'assurer la solidarité entre les territoires, en particulier entre les territoires ultra-marins et métropolitains, et entre certaines zones du territoire métropolitains et d'autres moins exposées. Le dispositif mis en place permet d'assurer cette solidarité.

Le régime mis en place pour couvrir le risque de terrorisme relève d'une autre logique : en l'absence de capacité privée de réassurance, un *pool* de coréassurance a été mis en place pour développer cette capacité. L'État offrait initialement la totalité de cette capacité, puis il se retire progressivement à mesure qu'une capacité de réassurance privée émerge sur le marché.

En tout état de cause, les dommages liés à des risques assurables doivent être couverts selon les voies traditionnelles, sans la garantie de l'État. Cela demande une meilleure diffusion de la culture du risque, un effort de promotion des garanties d'assurance et une mobilisation accrue des réassureurs privés. Il ne faut pas aller tout droit vers une solution de facilité, qui est d'utiliser la réassurance publique à la moindre difficulté : il faut d'abord explorer et épuiser les capacités du marché privé.

Pour conclure, nous avons en France, avec le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et le régime de couverture des attentats, une expérience reconnue de longue date et saluée par des organismes internationaux. Des réflexions sont en cours pour optimiser ou réformer le régime « CATNAT », des réflexions démarrent sur la couverture des risques cyber et des risques agricoles, sur les risques de pandémie, ou encore sur le risque de crédits : la CCR y participe de façon très ouverte, en mettant à disposition ses compétences pour aider à faire émerger des solutions qui présentent un grand intérêt pour nos concitoyens et pour le développement du marché de l'assurance.

Mme Stéphanie Pauzat, vice-présidente de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME). – Lors de cette pandémie, nous avons constaté, d'une part, un manque d'acculturation des TPE et PME au risque assurantiel et d'autre part, un manque de visibilité sur les contrats d'assurance et les garanties offertes. Ce constat résulte du fait que les assurances ont souvent été vendues aux TPE et PME en contrepartie de quelque chose, c'est le cas par exemple de l'assurance-crédit, ou alors par obligation légale. Il y a donc, dans la majorité des cas, un faible accompagnement de la part des assureurs pour les plus petits contrats.

Nous avons mené une enquête auprès de nos adhérents au mois de mai 2020. Il ressort que 42 % des entreprises sondées disent avoir souscrit une assurance couvrant les pertes d'exploitations. Parmi elles, 34 % ont déclaré un sinistre au titre des pertes d'exploitation, dont 80 % précisent ne pas avoir été indemnisées par leur assureur. Enfin, 7 % des dirigeants qui avaient souscrit à une assurance couvrant les pertes d'exploitation ont constaté que cette garantie avait été résiliée dans le contrat pour 2021. Plus largement, il nous a été remonté que si les chefs d'entreprise souhaitaient maintenir cette garantie, ils devaient faire face à une croissance à deux chiffres du montant de la cotisation.

Si un nouveau mécanisme de couverture des risques exceptionnels doit être mis en place, ce à quoi nous ne sommes pas opposés, il ne faut pas oublier les objectifs fixés au groupe de travail par le Gouvernement. Ils étaient d'offrir une couverture adaptée aux risques d'intensité exceptionnelle, faire face aux baisses de chiffre d'affaires, mais en limitant le coût pour les entreprises, qui pèserait sur nos TPE et PME. Nous sommes bien conscients de la difficulté de créer un tel mécanisme pour les assureurs, notamment parce qu'il s'agit de couvrir des risques exceptionnels.

Nous sommes particulièrement attachés au principe d'une garantie facultative. Charge à l'assureur de motiver et d'expliquer à son client les intérêts d'une telle assurance, mais la décision de souscrire doit revenir au chef d'entreprise.

Au niveau des périls retenus, nous préconisons une couverture face au risque de pandémie, de crise sanitaire grave, mais aussi de l'élargir aux émeutes, menaces, conséquences d'attentats terroristes, éventuellement aux catastrophes naturelles sans dommage. Il nous avait été dit, à l'époque de la mise en place du groupe de travail, qu'un tel périmètre susciterait une hausse du coût des cotisations limitée à 20 %. On nous avait également dit qu'il était impossible de mutualiser des risques différents.

S'agissant des mesures administratives susceptibles de déclencher la couverture, nous souhaitons que cela ne concerne pas uniquement le cas des fermetures administratives, mais également les restrictions de circulation et d'accès. Nous souhaitons également que le déclenchement de la garantie soit automatique. La mutualisation doit être la plus grande possible, et que toutes les entreprises qui souhaitent y souscrire puissent le faire. Un niveau plafond, de cotisation comme de couverture, pourrait être retenu pour les grandes entreprises, afin de limiter les coûts.

Au niveau du système indemnitaire, nous avons opté pour une méthode d'indemnisation forfaitaire, sur la base d'un montant équivalent à 50 % de la marge brute hors bénéfices et masse salariale. S'agissant de la typologie des contrats, nous ne défendons pas une position fermée, tant que le caractère facultatif de la garantie est préservé.

La possibilité d'une auto-assurance a également été évoquée. La députée Valéria Faure-Muntian a d'ailleurs fait des propositions en ce sens. Dans cette perspective, les TPE et PME décideraient d'affecter une partie de leurs résultats d'entreprise, soit dans des fonds propres, soit dans le cadre de contrats dédiés, afin de se créer une enveloppe mobilisable en cas de difficultés. Nous ne sommes pas contre une telle proposition, à condition que le dispositif reste incitatif et facultatif. Il faut néanmoins garder à l'esprit que lorsque l'on parle de renforcement des fonds propres, c'est une notion qui ne parle pas à 99 % des commerçants. Parce que la très large majorité des commerçants sont en entreprise individuelle et n'ont donc pas la même notion de bilan que pour une entreprise au statut de société à responsabilité limitée (SARL).

Concernant la cybersécurité, sujet qui monte en puissance, particulièrement dans un contexte d'essor de la visioconférence et du télétravail, on voit qu'il y a de plus en plus d'alertes. Je rejoins complètement Mme Lustman sur ce point. Seulement 17 % des entreprises de moins de 50 salariés sont assurées contre les attaques informatiques. Un travail important de sensibilisation doit être fait. Là encore, nous ne sommes pas favorables à une couverture obligatoire. Il faut expliquer ce risque, qui peut toucher même les plus petites entreprises, parce que beaucoup de TPE ne se sentent pas concernées. Cela est toutefois en train de changer mais un effort conséquent reste à faire.

En conclusion, nous soutenons la mise en place de dispositifs facultatifs, incitatifs. Le rapport entre le coût et l'indemnisation doit être intéressant, sinon les entreprises ne cotiseront pas. Enfin, il faut inciter les métiers de l'assurance à expliquer, sensibiliser sur l'intérêt de s'assurer et renforcer la clarté des contrats d'assurance comme les garanties offertes.

M. Claude Raynal, président. – Merci Madame Pauzat. Avec ce troisième point de vue, le débat gagne en complexité.

M. Joël Limouzin, membre du bureau de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA). – Je vais me focaliser sur le secteur agricole. Ces questions économiques nous regardent de très près, mais l'aspect climatique y est encore plus prépondérant. Depuis plusieurs années, les phénomènes climatiques sont d'une intensité exceptionnelle, et s'enchaînent quasiment tous les ans. Presque tous les territoires de notre pays ont été touchés. Certains ont subi quatre années consécutives de sécheresse. Pour d'autres, l'année a vu se succéder épisodes de sécheresse, de grêle et de neige. Cette situation dramatique n'épargne personne. Certaines régions qui se sentaient à l'abri il y a quelques années ne peuvent plus dire qu'elles passeront à côté d'un sinistre, qu'il s'agisse de tempêtes, de sécheresses, d'inondations ou de canicules.

Nous ne pouvons plus nous contenter d'évaluer les dégâts *a posteriori*. C'est un constat partagé entre le secteur de l'assurance, les agriculteurs, et l'État. Cette situation nous engage tous : agriculteurs, pouvoirs publics, acteurs de l'assurance et de la réassurance. Il nous faut désormais mieux prévenir, mieux préparer, et surtout mieux réparer, afin de permettre aux entreprises agricoles d'être plus résilientes. Cette résilience permet de mieux redémarrer après de tels épisodes. Certains exploitants ont subi cette année l'épisode de gel puis un épisode de grêle. En particulier, 250 hectares d'une même commune ont été ravagés par ces deux sinistres consécutifs. On croirait voir des vignes en plein hiver. Psychologiquement, cette situation est insupportable pour les agriculteurs concernés.

Il est de notre responsabilité collective de réformer en profondeur le modèle de gestion des risques que nous connaissons aujourd'hui. Nous avons un système assurantiel, qui a évolué avec le temps, et qui s'incarne aujourd'hui dans le système de multirisques climatiques. Vous avez évoqué Mme Lustman un taux de pénétration de 30 % en moyenne, qui concerne surtout le secteur grande culture, ainsi que la viticulture. Sur l'arboriculture, nous ne sommes qu'à 4 ou 5 % de pénétration, et sur la prairie, autour de 1 à 2 %.

Il y a, parallèlement à ce dispositif assurantiel, le fonds des calamités agricoles, qui a fait ses preuves. Il est fondé sur un principe de solidarité, en prévoyant une taxe additionnelle assise sur les cotisations d'assurance acquittées par chaque agriculteur sur ses biens d'exploitation. Son taux, originellement fixé à 11 %, a été réduit il y a quelques années à 5,5 %. Cette taxe représentait, jusqu'à il y a cinq, six ans, un rendement de 120 millions d'euros chaque année, versés au fonds des calamités agricoles, un montant en principe équivalent à l'abondement de l'État. La contribution des agriculteurs représentait, sur les vingt dernières années, 52 % des recettes du fonds, contre 48 % par l'État. Le fonds était donc abondé annuellement de 250 millions d'euros en moyenne.

Aujourd'hui, les agriculteurs qui travaillent à ciel ouvert ne peuvent plus faire face seuls aux changements climatiques. Le Président de la République, le Premier ministre, le ministre de l'Agriculture ont été clairs là-dessus. L'enjeu politique est fondamental. Il y a un objectif de pérennisation de la production sur tous nos territoires, y compris dans les zones

plus difficiles. A la FNSEA, nous tenons à ce que l'agriculture soit présente sur tous nos territoires. C'est un maillon clé de notre souveraineté alimentaire ; si l'on ne fait rien pour apporter de la résilience, elle sera atteinte. Certains pensent que l'on pourra toujours trouver à manger. Peut-être, mais notre alimentation risque d'être de plus en plus issue de l'importation.

La solidarité nationale doit jouer son rôle dans le cadre d'un schéma global, qui articule assurance récolte et fonds d'indemnisation des calamités agricoles. Ce débat a été largement engagé dans le cadre du Varenne agricole de l'eau et du changement climatique, que nous avons appelé de nos vœux. Des groupes de travail ont été initiés. Le premier se réunit toutes les semaines, avec les assureurs, les réassureurs et les pouvoirs publics. Mais nous ne pouvons pas nous contenter de mobiliser des moyens, nous devons obtenir des résultats et des décisions politiques courageuses.

La solidarité nationale doit s'appuyer sur une gouvernance équilibrée. Il y a un vrai débat sur la mise en place d'un « *pool* » de co-réassurance. Tout le monde n'est pas d'accord sur le sujet. Mais nous pensons, en tant qu'agriculteurs, qu'il doit y avoir un tel « *pool* », dont le taux d'indemnisation comme le curseur de détermination des aléas catastrophiques doivent encore être précisés. Cette articulation est fondamentale, car les agriculteurs ne peuvent plus subvenir seuls à leurs risques ou par la seule assurance.

Il est également nécessaire d'appliquer les acquis du règlement européen « Omnibus ». Dans le cadre de la politique agricole commune, il est possible d'aller plus loin en termes d'attractivité du système assurantiel. L'ensemble des filières agricoles le demandent, tout comme d'ailleurs le député Frédéric Descrozaille. Dans son rapport sur la gestion des risques en agriculture, il demandait à baisser le seuil et le niveau de franchise à 20 %, et d'augmenter la part subventionnée à 70 %. Je rappelle que l'Italie a mis en place le règlement omnibus depuis 2018.

Enfin, il y a une question douloureuse, qui ralentit probablement le développement de l'assurance, c'est le système de la référence, que nous appelons communément la « moyenne olympique ». C'est un dispositif où on calcule l'indemnisation à partir des cinq années passées, en enlevant la meilleure et la moins bonne. Mais dans un contexte de sinistres répétés, année après année, le rendement se trouve fortement rabaissé, et l'assurance ne déclenche pas l'indemnisation dans des proportions satisfaisantes. Il faut que nous aboutissions à un nouveau dispositif pour quantifier le vrai potentiel de production d'une entreprise agricole en situation normale. L'objectif est de pouvoir indemniser au plus juste pour permettre aux agriculteurs de repartir dans les meilleures conditions possibles. De nos groupes de travail, il ressort que la combinaison de la contribution via une assurance et de la solidarité nationale va devenir indispensable.

Nous allons un peu plus loin sur la question de l'obligation ou du volontariat. Jusqu'à présent, nous étions sur un principe d'assurance volontaire. Mais on ne peut plus continuer, à l'heure où de nombreux drames se jouent dans les entreprises, avec le système actuel. Or, si l'on veut qu'un système de coassurance et de solidarité nationale fonctionne, il doit être assis sur le principe d'une souscription obligatoire. Nous sommes prêts à aller jusque-là pour donner un vrai coup de « *boost* » au développement de l'assurance.

Ce que nous constatons aujourd'hui, et je le déplore fortement, c'est que les assureurs sont fortement sollicités dans l'accompagnement du secteur agricole. Le rapport des cotisations sur les sommes décaissées pour sinistres dépasse 100 %, certaines régions frôlant les 200 %, 240 % certaines années. Nous sommes conscients que cela ne peut pas continuer.

L'offre assurantielle à destination de l'agriculture est en retrait, certains contrats sont revus à la hausse dès cette année, avec des augmentations de tarifs importantes ou le retrait de certaines options. Si nous comprenons la difficulté de maintenir ces contrats pour les assureurs, nous pensons également que ce n'est pas le meilleur moment pour effectuer de tels changements, alors que nous sommes à la veille d'une réforme. Il y a urgence à mettre en place un nouveau dispositif, avec la transition la plus courte possible.

L'État doit comprendre que sans la solidarité nationale, c'est la souveraineté alimentaire qui est mise en danger.

M. Jean-François Husson. – Ces interventions confirment que nous avons un travail à mener. Le Gouvernement a lancé l'an dernier une réflexion sur l'assurance de la perte d'exploitation liée à la pandémie puis l'a refermée en fin d'année. Je le regrette, compte tenu du travail collectif qui a été mené. Aux risques classiques, s'ajoutent des risques nouveaux et exceptionnels, avec un caractère coûteux et répétitif. L'État ne pourra pas s'occuper de tout et je pense, après la proposition de loi sur laquelle nous avons travaillé, qu'il faut engager une réflexion sur la mise en place d'une sorte de « partenariat public-privé ». Ces risques pourraient être couverts avec des « captives » : quel est votre point de vue ?

Axa vient de relancer deux initiatives. La première prend en compte l'image laissée par le secteur et prévoit un engagement de l'ordre de 300 millions d'euros pour indemniser les restaurateurs dans un délai très court. La seconde est une volonté de travailler à des solutions nouvelles, dans un « partenariat public-privé ». Qu'en pensez-vous ?

S'agissant du monde agricole, des risques nouveaux, répétés ou coûteux créent des drames pour les propriétaires touchés. Un groupe de travail, présidé par le député Frédéric Descrozaille, travaille sur la gestion des risques agricoles. Quelles sont les solutions à imaginer ?

Comment mutualiser de manière très large afin d'éviter les phénomènes d'anti-sélection ? Nous avons proposé dans la proposition de loi une garantie additionnelle à caractère obligatoire, afin d'ajouter une mutualisation par les professionnels à la mutualisation entre les contribuables via l'impôt.

Au total, je comprends vos prises de position, je ne les partage pas toutes mais le dispositif actuel n'est pas satisfaisant et nous devons être imaginatifs de manière collective.

M. Christian Bilhac. – Il y a un problème assurantiel concernant la voirie communale par exemple lorsque survient un « épisode cévenol » : je connais bien la difficulté des maires à remettre en état la voirie après un tel épisode.

S'agissant de l'agriculture, les récoltes devaient être assurées car l'exceptionnel devient fréquent. Sur les cinq dernières années, une seule a été bonne. Par exemple, la plupart de ceux qui sont passés en exploitation biologique n'ont pas résisté à l'attaque de mildiou sur la vigne.

Je rejoins le rapporteur général : il faut mêler la participation du contribuable et celle de l'assuré, même si en fin de compte il s'agit souvent de la même personne.

M. Vincent Seguin. – Je n'ai pas compris si le fonds des calamités agricoles doit continuer à exister ou non. La profession accepte-t-elle d'aller uniquement vers l'assurantiel ? Au contraire, veut-elle garder ce fonds et à chaque épisode climatique, comme celui récent du

gel, avoir un ministre qui se déplace pour débloquer des enveloppes budgétaires ? Va-t-on également vers la prévention des risques, par exemple en faisant des réserves d'eau, sachant que la législation sur le climat met des freins en permanence en la matière ?

Mme Pauzat, vous disiez que les TPE et PME étaient assurées pour la perte d'exploitation, mais qu'il y a eu des déclarations de sinistre sans effet, et donc qu'elles n'avaient pas eu suffisamment d'information de la part de leur assureur. En même temps, j'entends que le cyber-risque pouvait devenir la pandémie du futur. Les TPE et PME ont-elles vraiment pris conscience de ce risque et se sont-elles assurées ?

M. Thierry Cozic. – Nous savons que nous allons connaître une recrudescence des catastrophes en tous genres dans les années à venir. Peut-on envisager un fonds européen de garantie qui serait abondé à la fois par le secteur privé exploitant les activités ayant un impact sur le climat et par les États eux-mêmes ?

M. Jean-Michel Arnaud. – S'agissant de l'assurance des cultures, il semble qu'il serait proposé une couverture par les assurances pour les pertes de 20 % à 50 % des récoltes, et par le régime des calamités agricoles pour le reste. Le confirmez-vous et avez-vous évalué l'impact sur les dispositifs assurantiels que vous gérez et pour les cotisations à l'hectare ? Le niveau de cotisation est différent en fonction de la valeur des productions agricoles à l'hectare. L'arboriculture est peu couverte, et pour cause, car les cotisations sont rétroactives pour les exploitants.

Je pense aussi qu'il faut une réflexion sur un régime de mutualisation à l'échelle européenne. Les phénomènes de gel sont récurrents et liés au réchauffement climatique. L'Europe de l'ouest est plus exposée que l'Europe continentale en raison des différences dans les dates de floraison.

M. Claude Raynal, président. – La liberté, pour les entreprises, de s'assurer ou non a-t-elle des conséquences sur le soutien de l'État ? Il serait curieux qu'on puisse choisir de ne pas s'assurer tout en comptant ensuite sur l'État.

M. Joël Limouzin. – Pour nous, le régime des calamités agricoles dans sa forme actuelle est obsolète : il nous faut complètement réinventer ce système. En matière de pertes, nous estimons que c'est supportable pour les agriculteurs et qu'ils peuvent les prendre en charge jusqu'à 20 %, que ce soit par le biais de la fiscalité ou de dispositifs de prévention des risques (stockage d'eau, filet para-grêle, système anti-gel). Il nous faut en effet un vrai plan de bataille et d'accompagnement de l'investissement en faveur de la prévention : tout investissement en faveur de la prévention sera toujours plus rentable que d'intervenir sur du curatif. Pour autant, et même si cela fait des années que nous attirons l'attention sur ce point, le curatif reste le premier réflexe.

Parallèlement à ces dispositifs, et nous le signalons depuis longtemps aux assureurs, il faut mener une vraie expertise des risques et mesurer l'exposition au risque de chaque entreprise agricole afin de définir le montant le plus juste pour la prime d'assurance. Par exemple, dans le système des bâtiments agricoles, lorsqu'on installe des dispositifs anti-incendie, c'est pris en compte par l'assureur et on peut renégocier le contrat d'assurance. Les assureurs ont toute la compétence nécessaire pour mener ce travail.

Dans notre schéma et dans nos propositions, l'acteur majeur, c'est l'assureur. L'assureur peut s'appuyer sur sa proximité : le grand intérêt de ce système, c'est la rapidité

d'indemnisation des agriculteurs. Aujourd'hui, le régime des calamités agricoles indemnise jusqu'à un an après les dégâts, ce qui n'est pas tenable en matière de trésorerie. Il faut donc conserver le lien avec l'assurance et vraiment utiliser toutes les compétences de l'assureur, de la gestion de la partie assurance à la partie risque. Sur la partie assurance, il faudrait une prise en charge pour les pertes de rendements allant de 20 % à 50 %, qui s'adapterait en fonction des filières. Toutes ne peuvent en effet pas être abordées de la même façon : lorsqu'il y a un épisode de gel ou de grêle violent, les secteurs de l'arboriculture et de la viticulture peuvent perdre jusqu'à 100 % des récoltes, tandis qu'on n'a quasiment jamais vu un exploitant perdre 50 % de son revenu en prairie. Il faudrait donc mettre en place des curseurs selon les filières, qui détermineraient à partir de quel niveau de pertes la solidarité nationale prendrait le relais.

Il faut ensuite regarder le taux d'indemnisation. Je rappelle que dans le cas du régime des calamités agricoles, il faut justifier d'au moins 30 % de pertes, pour une indemnité à hauteur de 28 %. Cependant, pour quelqu'un qui a perdu 100 %, ne devrait-on pas plutôt considérer que l'assureur en prend une partie en charge, sur le volet de 20 % à 50 %, et qu'ensuite cela revient à l'État ? Cela nous permettrait de renforcer la solidité économique des assureurs, tout en allant vers un vrai partenariat public-privé. Nous passerions ainsi d'un mécanisme collectif et public des calamités à un système plus proche de ce partenariat public-privé. Je considère que nous n'aurons pas le choix que de suivre cette évolution si nous voulons conserver notre souveraineté alimentaire.

Sur le capital assuré, oui, il faut trouver des curseurs qui nous permettent de nous appuyer sur ces éléments. Un hectare de prairie n'a que peu à voir avec un hectare d'arboriculture. Je crois savoir qu'en matière de chiffrage, ces simulations sont en cours. Le groupe de travail sur la réforme de la gestion des risques, piloté par Hervé Lejeune et Frédéric Descrozaille, doit bientôt rendre ces conclusions. Nous attendons quant à nous beaucoup de l'État, et en particulier du ministère de l'économie, des finances et de la relance, parce qu'il apparaît très en retrait sur le sujet, en s'interrogeant seulement sur le coût immédiat. Dans l'esprit du ministre Bruno Le Maire, l'idée était plutôt celle, en contrepartie de la solidarité nationale, de l'assurance obligatoire.

Or, nous considérons que l'assurance obligatoire ajoute certaines complexités, par exemple au regard de l'accompagnement financier dans le cadre des aides européennes. On est donc plutôt sur une approche d'assurance « conditionnée ». J'ajoute que si on n'avait pas de responsables agricoles dans certaines compagnies d'assurance, qui connaissent bien ces enjeux, cela ferait au moins un ou deux ans qu'on aurait certainement mis fin à cette offre assurantielle pour l'agriculture.

Ce système ne marchera que s'il y a une offre assurantielle pour tous les secteurs, y compris donc les petits secteurs qui, seuls, ne pourront pas y arriver. Les assureurs doivent donc s'engager filière par filière, tout en conservant un socle minimal de mutualisation. C'est un chantier immense, mais le changement climatique va beaucoup plus vite que nous et nous impose d'avancer sur ces réformes.

Mme Stéphanie Pauzat. – Concernant les captives de réassurance, ce n'est pas aujourd'hui un sujet TPE/PME parce que cela semble très complexe. En revanche, ce que l'on avait évoqué lors du groupe de travail, c'était l'éventualité de s'inspirer des contrats « indemnités de fin de carrière » (IFC), c'est-à-dire de donner la possibilité - et ce serait aussi possible pour un commerçant - de cotiser tous les mois ou à la fin d'un bon exercice, et d'avoir ce contrat qui puisse servir en cas de matérialisation de risques exceptionnels. L'idée, c'était également de prévoir quelques cas de déblocages exceptionnels - à l'instar de ce qui est

prévu par exemple pour la participation ou l'épargne salariale. Si la société s'approche d'une situation dans laquelle elle serait en cessation de paiement, il faut lui donner la possibilité de récupérer les fonds mis de côté.

Concernant la cybersécurité, les TPE et les PME n'ont pas encore bien pris conscience que le risque cyber pouvait être la pandémie de demain. Il faut vraiment mener un travail de sensibilisation dans ce domaine. Des entités publiques ou privées commencent à travailler sur ce point, que ce soit pour sensibiliser les entreprises ou les collaborateurs, par le biais de mises en situation.

Je crois vraiment qu'il y a là un vrai travail à faire. C'est d'abord, et surtout en matière de sensibilisation, le rôle de tous : les entreprises, les organisations, les experts-comptables, les assureurs et les banquiers. Les TPE se sentent en effet très peu en danger parce qu'elles ont l'impression qu'elles ne sont pas des cibles prioritaires, qu'elles ne disposent pas d'actifs aussi précieux que ceux des grandes entreprises. Or, la cyber-criminalité, ce n'est pas forcément chercher à s'attaquer aux actifs les plus valorisés ou les plus secrets, c'est avant tout une tentative de gripper le système, de nuire à l'entreprise. C'est un sujet dont tout le monde doit s'emparer, et vite. À titre d'exemple, la CPME a créé une commission spécifique avec un président en charge de ce sujet.

Concernant la liberté pour les entreprises de s'assurer ou non, et de maintenir ou non en contrepartie un soutien de l'État, je souhaite rappeler le contexte de 2020. L'assurance n'existait pas ou peu pour répondre à cette situation. Il y avait bien des assurances couvrant les pertes d'exploitation, mais entourées de clauses dans les contrats qu'on a eu du mal à interpréter. Or, durant la crise, les personnes et les entreprises ayant reçu une indemnisation suffisante ont moins fait appel, voire pas du tout fait appel, aux solutions de solidarité mises en place par l'État. Il y a donc un équilibre à trouver, on peut aller vers ce binôme assurance-État.

Les entreprises ne sont pas des chasseurs de subventions et de primes : l'objectif n'est pas de bénéficier d'aides indues, de gagner plus grâce à ces mécanismes de solidarité, mais bien de sauver son entreprise. On pourrait toutefois envisager, après avoir vu ce qui s'est passé durant la crise sanitaire, de rendre obligatoire l'assurance pour certains risques : s'il y a un produit qui existe, alors l'entreprise doit s'assurer sur ce produit, ne serait-ce qu'un minimum. L'État pourrait alors ne pas couvrir ces pertes d'exploitation, assurées, mais c'est un sujet sur lequel il faut que l'on travaille avec nos adhérents.

M. Bertrand Labilloy. – Concernant le fait que les voiries et les ouvrages d'art et d'infrastructures publiques ne sont pas couverts par l'assurance catastrophes naturelles, il faut rappeler que ces ouvrages ne sont pas exposés aux vols ou aux incendies. L'assurance dommages aux biens devait à l'origine couvrir le vol et l'incendie, c'est simplement une surprime, une extension de garantie qui couvre les dommages consécutifs à une catastrophe naturelle. Il n'est cependant pas du tout interdit d'envisager une assurance obligatoire et spécifique dont la prime serait calculée en fonction des capitaux assurés. Ce sont des choses tout à fait faisables.

Le fonds européen de garantie pour les risques climatiques est très séduisant, même si on ne sait pas trop s'il aurait vocation à couvrir les catastrophes naturelles ou seulement les risques climatiques pesant sur les récoltes. J'ai travaillé sur cette idée avec des collègues italiens, allemands ou espagnols. Toutefois, le fait est que l'exposition aux risques naturels est très diverse d'un pays à l'autre : le risque sismique et volcanique pour les Italiens,

le risque inondations pour les Allemands. Si vous ajoutez à cela la diversité culturelle par rapport à la socialisation des risques et à l'intervention de l'État, vous en concluez vite que l'idée même d'un étage européen, sans parler d'un système européen, est très compliquée. Même s'ils reconnaissent le mérite du régime français des catastrophes naturelles, nos homologues allemands n'ont pas du tout la même approche que nous.

Pour illustrer mon propos liminaire, je voudrais revenir sur le régime pour couvrir les pertes d'exploitation et la réforme de l'assurance des risques climatiques sur récoltes. Il est absolument critique et indispensable de clarifier le rôle entre l'assurance agricole et le fonds de gestion des risques en agriculture. Tant que l'on n'aura pas fait cet effort, en limitant très clairement l'intervention du régime des calamités agricoles à des situations très spécifiques, il n'y aura jamais d'assurances agricoles viables et pertinentes.

J'ai indiqué qu'il fallait également éviter la tentation du couteau suisse. Il y a quelque chose qui existe aujourd'hui pour le terrorisme, c'est le GAREAT (Gestion de l'Assurance et de la Réassurance des risques Attentats et actes de Terrorisme). C'est un *pool* de co-assurance par lequel, lorsqu'il y a un attentat qui cause des dommages à une grande entreprise, les assureurs en couvrent le coût de manière solidaire. C'est en même temps un groupement d'achat de réassurance par lequel ils achètent en commun la réassurance auprès du marché privé. Copier ce dispositif pour les risques agricoles ne semble pas être la bonne option. Nous avons en effet aujourd'hui affaire à des assureurs dont le modèle économique sur les risques agricoles est profitable et d'autres pour lequel il l'est moins. La partie *pool* de co-assurance aurait donc déjà du mal à fonctionner. Quant au groupement d'achat de réassurance, il n'y a pas de problème de capacité sur le marché privé de la réassurance en matière de risque agricole. C'est un risque qui est couvert massivement, partout dans le monde, qui se mutualise très bien à l'échelon international et ces mêmes capacités existent en France.

Sur le risque agricole, ce que j'ai retenu des difficultés de cette assurance, c'est qu'elle est techniquement déficitaire, quasiment tous les ans. Si on veut qu'elle prospère, et indépendamment de toute idée de régime ou de partenariat public-privé, il faut tout de même, comme pour les catastrophes naturelles, se dire que cela doit concerner des événements rares, les catastrophes au sens strict du terme. Par exemple, pour les catastrophes naturelles, sont visées celles qui surviennent moins d'une fois tous les dix ans. Si cela intervient tous les deux-trois ans, on comprend bien que ce ne peut pas être financièrement équilibré. Le prix de l'assurance ou le surcoût que l'on fait peser sur le contribuable serait trop élevé. En revanche, la réassurance publique des catastrophes naturelles est quasiment équilibrée. En près de quarante ans d'exercice, on a fait appel une fois à la garantie de l'État et pour un montant assez modique. Cela signifie que la prime de réassurance permet l'équilibre et apparaît suffisante. On a donc un dispositif certes public, mais qui s'équilibre. Si l'idée était de faire intervenir la réassurance publique pour couvrir les pertes récurrentes et certaines d'un dispositif de couverture des risques agricoles, alors il ne faudrait pas appeler cela de la réassurance publique mais il faudrait créer un fonds, par exemple en recyclant le fonds de gestion des risques en agriculture, qui deviendrait un fonds de solidarité abondé par le contribuable. C'est important pour la crédibilité de nos dispositifs de réassurance publique.

Sur les pertes d'exploitation sur dommages, je pense qu'il y a deux voies. La difficulté que nous avons rencontrée, outre la frilosité et l'opposition de certaines parties prenantes, était ce sentiment d'être devant un risque binaire : soit le risque ne survient pas, et il peut ne pas survenir pendant 30 ou 40 ans, soit le risque survient et cela peut coûter 50 ou 60 milliards d'euros. Ce n'est pas du tout la même configuration que le risque catastrophes

naturelles, où il y a toujours de 300 à 600 millions d'euros de catastrophes naturelles de tailles diverses et variées par an, et de temps en temps plusieurs milliards d'euros. Cette non-granularité du risque de pandémie appliquée aux pertes d'exploitation était une vraie difficulté. Si on veut couvrir ces pertes, il y a deux approches possibles. La première est assez libérale : on n'impose aucune obligation, aucune extension obligatoire de garantie mais on cherche simplement à promouvoir les garanties d'assurance pertes d'exploitation, qui ne sont pas généralisées chez les PME et les ETI. Elles sont encore plus rares pour les pertes sans dommages, du fait aussi de difficultés techniques : ces garanties sont techniquement très difficiles à définir, à tarifer, à mettre en place et à indemniser. Il n'y a guère que les grandes entreprises qui arrivent à obtenir des garanties d'assurance sur mesure, pour leurs besoins. Si on veut développer ce marché, il faut être très modeste, l'appliquer à des domaines spécifiques, par exemple l'annulation de billetteries de spectacles ou encore les cautions que doivent donner les agences de voyage. Si on doit aller vers un régime général, je rejoins l'idée qu'il faut qu'il y ait une forme d'obligation d'assurance, d'extension obligatoire de garantie d'assurance. Dans le cas contraire, il n'y aurait pas de possibilité de mutualiser les risques.

Mme Florence Lustman. – Je vais essayer de conclure de façon constructive. Le point central reste le caractère très important du risque. Le problème est celui du coût du risque.

Monsieur le rapporteur général, je vous remercie de tenter de remettre au centre du jeu une solution assurantielle fondée sur un partenariat public-privé. C'est selon moi la seule façon d'avoir une indemnisation en ligne avec les attentes des assurés et des citoyens. Ce qui permet la mutualisation la plus large, c'est l'inclusion dans tous les contrats dommage. Quand on a une mutualisation extrêmement large, le coût est très restreint pour une TPE. D'après nos évaluations, pour une TPE qui fait moins de 100 000 euros de chiffre d'affaires par an, pour 4 euros par mois, elle peut s'acheter une indemnisation qui peut aller jusqu'à 3 750 euros. Un restaurant qui fait un million d'euros de chiffre d'affaire par an va payer une prime de 26 euros par mois, et il peut toucher jusqu'à quasiment 22 000 euros en cas de crise. Les montants de primes évalués me paraissent abordables pour toutes les tailles d'entreprises. Votre proposition, Monsieur le rapporteur général, recouvre en partie celle de la FFA. Effectivement, les contrats de pertes d'exploitation en assurance sont des contrats mis en œuvre après dommage pour couvrir les frais fixes pendant la période de fermeture de l'établissement, comme en cas d'incendie par exemple. Cette garantie est complexe car l'indemnisation nécessite notamment de se plonger dans les comptes de l'entreprise sur plusieurs années. Dans un cas exceptionnel avec des conséquences économiques d'une fermeture administrative de certaines activités économiques, il faut agir vite, d'où l'idée d'une indemnisation forfaitaire. Les exemples que je vous ai donnés partent de marges brutes qui sont différentes selon les activités, évaluées à partir des données de l'INSEE. L'indemnisation forfaitaire permet de verser rapidement les sommes dues, comme dans votre proposition de loi qui prévoit un délai de 30 jours. Une large mutualisation est valable pour le régime « CATNAT », donc je continue de penser que c'est une solution.

Certes, il est complexe d'imposer une garantie alors que certains vont payer toute leur vie, sans toucher de compensations. Mais ce régime pourrait indemniser les conséquences économiques résultant d'une fermeture administrative décidée dans le cadre d'autres événements, plus locaux, comme une menace terroriste qui peut motiver une fermeture administrative, mais aussi la menace d'une catastrophe sanitaire, ou les manifestations comme celles des gilets jaunes. On a fait le chiffrage de cette garantie principale pour la pandémie, mais ce type de solution n'est pas encore totalement abouti, et il faut continuer à travailler de manière collégiale.

Aujourd'hui, d'autres solutions sont envisagées. La première solution est fondée sur l'épargne, sur le modèle de l'épargne défiscalisée pour les agriculteurs. Les assureurs sont prêts à y répondre, mais je ne suis pas convaincue que l'indemnisation à la clé soit à la hauteur du montant capitalisé. Il faut veiller à ne pas faire miroiter la promesse d'une garantie qui risque de décevoir les assurés, en plein milieu d'une crise.

S'agissant des captives de réassurance, elles consistent à mutualiser le risque dans le temps, et j'y suis très favorable. Cette pratique était courante en France auparavant. Le principe est d'accumuler, tant qu'il n'y a pas de sinistre, en provisions dans ses comptes. Or, aujourd'hui, le régime fiscal ne permet pas de le faire. On pouvait auparavant faire des provisions d'égalisation déductibles, permettant de repousser les limites de l'assurabilité. Juridiquement, une captive est une société d'assurance ou de réassurance qui a des actionnaires particuliers. On peut imaginer une possibilité de lissage des risques, qui pourrait être ouverte à l'ensemble des acteurs de l'assurance, assureur ou réassureur. On pourrait ainsi rapatrier depuis le Luxembourg en permettant de constituer des provisions d'égalisation en franchise d'impôt.

M. Bertrand Labilloy. – La CCR a fait une proposition de longue date à la direction générale du Trésor pour avoir un traitement fiscal adéquat des provisions d'égalisation, qui évite d'avoir une fuite de l'assiette fiscale de l'assureur et des réassureurs, et de limiter l'objet des provisions d'égalisation aux risques pour lesquels c'est justifié. La solution technique existe.

M. Claude Raynal, président. – Je vous félicite de profiter de votre passage devant la commission des finances pour faire passer le message...

Mme Florence Lustman. – Pour conclure, je rappelle que l'assurance est un métier de service, nous expliquons les contrats. Beaucoup de pédagogie reste à faire. Il faut partager la culture du risque. Dans le cadre de l'assurance agricole, la première proposition que nous faisons est d'accroître la prévention et la culture du risque. Nous suggérons d'ajouter un module sur l'assurance dans la formation des candidats à l'installation agricole.

Dans le domaine de la prévention, nous avons en France des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), mis en œuvre par les communes. Il faudrait y intégrer les surfaces agricoles de façon à alerter les agriculteurs sur les risques qu'ils encourent.

L'autre volet est le développement de l'assurance : comment fait-on pour convaincre les gens de s'assurer ? Notre proposition est de conditionner les aides publiques à la détention de la garantie d'une assurance privée. Par exemple, conditionner la déductibilité de l'épargne de précaution à la souscription d'une assurance sur les récoltes. Il faut également limiter le coût, notamment en allant au maximum de ce que le règlement « omnibus » nous permet de faire.

Enfin, il est évident qu'il faut trouver une solution pour les risques de pointe. Il faut bien distinguer le fonds de gestion des risques en agriculture de la couverture de base, et il faut faire de l'assureur le guichet unique. Ceux qui sont touchés par une catastrophe ne doivent pas être obligés de s'adresser à plusieurs intermédiaires. Les assureurs peuvent déployer de grandes capacités sur un territoire donné pour accompagner les sinistrés.

M. Claude Raynal, président. – Je remercie l'ensemble des intervenants pour leur participation.

La réunion est close à 18 h 15.

Mercredi 7 juillet 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 – Examen du rapport

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons ce matin, en premier point de l'ordre du jour, le rapport du rapporteur général sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Comme vous le savez, monsieur le Président, mes chers collègues, nous avons connu, en 2020, une très grave crise sanitaire qui s'est traduite par une contraction historique de l'activité dont les effets ont été absorbés à plus de 80 % par les administrations publiques afin de préserver la situation des ménages et des entreprises.

Alors que nous attendions initialement une croissance de l'ordre de 1,3 % en 2020, les restrictions sanitaires et les mesures de confinement ont entraîné une chute très importante du produit intérieur brut (PIB).

Quelques indicateurs permettent d'en rendre compte. En 2020, le nombre d'heures travaillées a chuté de 9,1 %, soit 3,9 milliards d'heures travaillées en moins par rapport à 2019. Dans certains secteurs comme l'hébergement-restauration, cette contraction a même atteint 35 %. De même, la valeur ajoutée brute des entreprises s'est contractée de 8,1 % par rapport à 2019 avec, là-aussi, des résultats très impressionnants par secteur. Je pense, par exemple, au secteur du transport dont la valeur ajoutée a chuté de 17,1 %.

Au final, la France a connu une récession de 7,9 % en 2020, ce qui est un peu plus qu'en zone euro et bien plus qu'en Allemagne.

Chacun le sait, cette crise a rendu urgente et vitale la mise en œuvre de mesures de soutien aux entreprises et aux ménages. Cela s'est fait en France, comme dans le reste des principales économies avancées, au travers de la mise en œuvre de plan de soutien mêlant versement de subventions directes, allègements ou reports d'impôt, intervention en capital et mise en jeu de la garantie de l'État.

Le plan de soutien et de relance français, annoncé pour les années 2020 et 2021 représentait, à cet égard, un engagement équivalent à 25,5 points de PIB, ce qui est un niveau comparable à nos partenaires. Il a toutefois présenté une spécificité : celle de reposer pour plus de la moitié sur l'engagement de la responsabilité de l'État, plutôt que sur des mesures ayant un impact sur le déficit public.

En ne regardant que les dispositifs consistant à verser directement des subventions – je pense par exemple au fonds de solidarité et à l'activité partielle –, on constate que les administrations publiques ont engagé 58,7 milliards d'euros en 2020.

Dans le même temps, je rappelle que le montant de l'encours des prêts garantis par l'État contractés en 2020 s'élevait à 5 % du PIB.

Avant d'en venir à une présentation plus exhaustive de l'état de nos finances publiques, je souhaite dire quelques mots sur la manière dont le choc économique que nous avons subi a été absorbé par les différents acteurs.

En 2020, la crise économique et sanitaire s'est traduite par une contraction du revenu brut disponible au niveau national de 7,8 % soit 149,6 milliards d'euros.

Pour mémoire, le revenu brut disponible représente la somme des revenus primaires des agents économiques majorés des transferts qu'ils perçoivent et minorés des impôts et cotisations dont ils s'acquittent. En d'autres termes, c'est en observant le revenu brut disponible d'un agent que l'on peut évaluer l'impact de la crise, en tenant compte des effets des mesures de soutien.

Ce qui ressort lorsque l'on regarde la répartition de la baisse du revenu disponible entre chaque secteur de l'économie, c'est la part très importante des administrations publiques. Ainsi, en France 85,1 % de la baisse de revenu a été absorbée par les administrations publiques. Cela fait beaucoup mais c'est moins qu'en zone euro ou qu'en Allemagne.

En parallèle, les entreprises ont – quant à elles – conservé à leur compte 21,8 % de la contraction du revenu disponible. Ce montant, toutefois, pourrait être un peu plus faible en tenant compte des annulations d'impôts qui, au plan comptable, ne sont pas retracées au niveau du revenu disponible.

Cette situation découle, à mon sens, du choix fait par le Gouvernement de recourir davantage aux prêts garantis par l'État qu'à des aides directes sur fonds publics.

En effet, faute d'avoir assaini nos finances publiques avant la crise, nous avons disposé d'une capacité moindre pour intervenir sur fonds publics.

Ce qui peut être constaté, c'est que les ménages dans leur ensemble – sans me prononcer sur les situations particulières – ont été préservés du choc économique sous l'effet, notamment, de mesures comme le soutien à l'activité partielle.

Ainsi, en France comme en Allemagne, le revenu brut disponible des ménages a progressé en 2020 respectivement de 0,7 % et de 0,9 %.

J'en viens maintenant à la présentation de la situation de nos finances publiques qui sont, en conséquence de cette crise et des mesures de soutien, particulièrement dégradées.

En 2020, le déficit public a atteint 9,2 % du PIB après 3,1 % en 2019. C'est un record, qui devrait toutefois être battu dès 2021 avec un déficit de 9,4 %. Cette dégradation est principalement portée par l'État et les administrations de sécurité sociale.

Ce déficit procède d'abord d'une forte contraction des recettes publiques de l'ordre de 63,8 milliards d'euros, c'est-à-dire de 5 % par rapport à 2019. La contraction des prélèvements obligatoires représente à elle seule 44 milliards d'euros, soit une baisse de 4,1 %.

Les administrations publiques centrales et les administrations de sécurité sociale assument, chacune, une perte d'environ 21 milliards d'euros. Les administrations publiques locales ont subi, quant à elles, une contraction des prélèvements obligatoires de l'ordre de 2,8 milliards d'euros.

Toutefois, je veux rappeler ici l'impact très important des pertes de recettes tarifaires et domaniales et saluer les efforts entrepris par le Sénat pour obtenir, de la part du Gouvernement, la mise en œuvre de mécanismes de compensation adaptés avec, par exemple, l'amélioration et la reconduction du filet de sécurité.

La diminution en valeur des prélèvements obligatoires perçus par les différentes administrations publiques ne pèse pas de la même manière en volume sur chacune d'entre elles.

Ainsi, pour les administrations centrales, la perte des 21 milliards d'euros de prélèvements correspond à une baisse de recettes de 6,4 %. Pour les administrations de sécurité sociale, cette contraction équivalente en valeur est plus faible en volume, puisqu'elle correspond à une baisse des prélèvements obligatoires de 3,6 %. Enfin, pour les administrations publiques locales, la baisse des prélèvements obligatoires de 2,8 milliards d'euros en valeur correspond à une variation d'un peu moins de 2 %.

Au global, l'aggravation du déficit public procède, ensuite, d'une hausse des dépenses publiques de l'ordre de 73,5 milliards d'euros.

Sur ce montant, le coût de l'ensemble des mesures de soutien face à la crise est évalué à 72,7 milliards d'euros en incluant les dépenses de santé.

En miroir de cette dégradation du déficit public, nous avons assisté en 2020 à une augmentation spectaculaire de l'endettement équivalent à 17,5 points du PIB.

Sur cette variation, 7,9 points résultent du besoin de financer notre déficit primaire et 7,2 points s'expliquent par un effet « boule de neige » particulièrement défavorable. Pour mémoire, l'effet « boule de neige » mesure l'évolution spontanée du ratio dette sur PIB lorsque le solde primaire est à l'équilibre. Cet effet « boule de neige » défavorable implique que même si nous avons atteint l'équilibre primaire - c'est-à-dire sans déficit – notre ratio de dette sur PIB aurait quand même augmenté de 7,2 points.

Malgré l'aggravation de notre niveau d'endettement qui est plus que problématique, nos conditions de financement sont restées très favorables. En témoignent, notamment, la diminution du taux apparent de la dette publique et la baisse continue de la charge de la dette rapportée au PIB.

Avant d'entrer plus en détail dans l'exécution du budget de l'État, il faut reconnaître qu'il nous est difficile, en 2020, de mesurer l'ampleur des efforts de maîtrise de la dépense hors crise. Le Gouvernement indiquait dans la version initiale du projet de loi que les administrations auraient réalisé un effort en dépense équivalent à 1,5 point de PIB potentiel. Plus nuancé, le Haut Conseil des Finances Publiques estimait quant à lui que cette estimation n'avait « aucune signification ». Je partage cette opinion. En effet, à combien s'élèvent les économies en dépenses qui sont imputables à la crise ? Cela n'est pas véritablement évalué s'agissant de l'État. Quelle part des dépenses de soutien et des aides à l'économie doit-elle être considérée comme exceptionnelle et temporaire ? Il y a ici matière à débat.

J'en viens à présent au budget de l'État proprement dit.

Le déficit budgétaire s'établit en 2020 à un niveau de 178,1 milliards d'euros, dépassant de loin le niveau de 148,8 milliards d'euros atteint lors de la crise financière de 2010.

Ce déficit est d'ailleurs supérieur de 85 milliards d'euros par rapport au niveau prévu en loi de finances initiale. Bien sûr, l'écart est dû pour l'essentiel à la crise sanitaire, qui crée des dépenses, surtout avec la nouvelle mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », et diminue les recettes.

Ce déficit est toutefois inférieur au déficit de 223,3 milliards d'euros prévu par la quatrième loi de finances rectificative du 30 novembre 2020, car celle-ci s'était fondée sur des hypothèses de dépenses supplémentaires qui n'ont pas été vérifiées. Les plafonds de crédit prévus par le dernier collectif budgétaire n'ont donc pas été dépassés, mais au contraire sous-exécutés.

Les recettes diminuent nettement en 2021, sous l'effet de la crise économique qui réduit de 9,0 % les recettes fiscales nettes. Elles sont toutefois supérieures de 6,7 milliards d'euros à la prévision de la quatrième loi de finances rectificative.

Les recettes d'impôt net sur les sociétés sont de 36,3 milliards d'euros, soit un quart de moins que la prévision en loi de finances initiale. En effet les derniers acomptes, versés en décembre, ont été très faibles comme on le voit dans le niveau, mois après mois, des recettes brutes. En recettes nettes, il est toutefois en hausse de 2,9 milliards d'euros par rapport à 2019 à cause de l'effet de plusieurs réformes décidées avant la crise, notamment la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui a réduit les remboursements et dégrèvements.

La TICPE, également, a été particulièrement touchée : son produit brut a chuté lors des deux confinements du printemps et de l'automne, car cet impôt est très lié aux secteurs les plus concernés par les restrictions d'activité et de déplacements. Sur l'ensemble de l'année, son produit net diminue de 38,9 % par rapport à 2019.

En revanche, l'impôt net sur le revenu s'établit à 74,0 milliards d'euros, soit un niveau proche de la prévision en loi de finances initiale comme de l'exécution 2019 : comme on l'a vu, les revenus des salariés ont été globalement préservés, grâce notamment au financement de l'activité partielle.

Enfin la TVA a connu une évolution spontanée de - 6,5 %, car c'est un impôt dont l'évolution est proche de celle de l'activité. Toutefois, en chiffres absolus elle diminue de 15,2 % par rapport à 2019 en raison, notamment, d'un nouveau transfert de TVA à la sécurité sociale. La part de TVA revenant à l'État a particulièrement diminué au cours des dernières années.

Enfin, les recettes non fiscales s'établissent en 2020 à un niveau de 14,8 milliards d'euros, proche de l'exécution 2019 : la chute des dividendes, qui résulte de la crise sanitaire, a été compensée par des recettes exceptionnelles liées notamment à des amendes et à la signature d'une convention judiciaire d'intérêt public avec la société Airbus.

Les dépenses nettes du budget général s'établissent à un niveau de 389,7 milliards d'euros, y compris les fonds de concours, soit une hausse considérable de 16,0 % par rapport à 2019.

L'augmentation des dépenses est bien plus importante qu'en 2010, où elle avait été de 10,9 %. À l'époque cette augmentation avait été suivie, dès 2011, d'un retour au niveau de dépenses antérieur à la crise. Ce n'est pas le cas cette fois, puisque les dépenses continuent à augmenter en 2021, et les documents déjà transmis par le Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques laissent penser qu'il faudra plusieurs années avant de revenir à une véritable maîtrise de la dépense publique.

Si l'on compare les crédits exécutés avec ceux prévus en loi de finances initiale, le fait essentiel est bien sûr la création de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », qui a été dotée de 69,6 milliards d'euros de crédits budgétaires au total, dont elle a consommé 41,8 milliards d'euros. Elle n'est dépassée en importance que par les missions « Enseignement scolaire » et « Défense ».

Les missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Cohésion des territoires » ont également fait l'objet d'ouvertures de crédit importantes en cours d'année pour financer des dépenses à caractère social induites, pour la plus grande partie, par la crise sanitaire.

En sens inverse, la persistance des taux bas a une nouvelle fois abaissé la charge de la dette à un niveau inférieur à la prévision de plus de 2 milliards d'euros. C'est le paradoxe que nous avons déjà souligné : la charge de la dette, en comptabilité générale, diminue dans des proportions identiques à la hausse de la dette. Ne nous y trompons pas : cette diminution aura une fin, probablement dès 2021 avec la reprise de l'inflation. La dette, elle, ne diminuera pas avant plusieurs années.

La masse salariale augmente en 2020 de 1,7 %, ce qui correspond à la prévision en loi de finances initiale, en raison notamment de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Sur les trois premières années du quinquennat, l'ensemble des dépenses de personnel (c'est-à-dire la masse salariale plus les contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions ») augmentent à un rythme moyen de 1,4 %. La maîtrise « stricte » de la masse salariale qu'annonçait la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 n'a pas été réalisée, puisque l'augmentation est supérieure à celle qui a été réalisée à la même période du précédent quinquennat.

En particulier, je rappelle que la quatrième loi de finances rectificative a acté une augmentation d'environ 2 800 emplois de l'État, dont l'effet en termes de dépenses sera surtout visible en 2021. Le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques indique explicitement que l'objectif du Gouvernement se limite désormais à la stabilité de l'emploi au sein de l'État et de ses opérateurs, alors qu'il annonçait naguère une réduction des 50 000 emplois au sein du Gouvernement et des opérateurs.

Enfin, il est nécessaire lors de l'examen d'un projet de loi de règlement, de vérifier de quelle manière a été respectée la loi de programmation des finances publiques. Nous notons un premier dépassement de 3,0 milliards d'euros l'an dernier pour la norme de dépenses pilotables, alors que ce n'était que la deuxième année d'application. L'écart est, bien sûr, beaucoup plus important en 2020 : la croissance très élevée des dépenses a placé loin derrière les objectifs en termes de dépenses pilotables comme en termes de dépenses totales.

L'écart de 15,4 milliards d'euros sur les dépenses pilotables n'inclut pas les dépenses de la mission « Plan d'urgence », donc il s'agit de l'effet des dépenses d'urgence sur les missions traditionnelles, ainsi que de la conséquence des mesures prises en 2019 – déjà au nom de l'urgence économique et sociale.

Voilà les quelques éléments d'analyse que je souhaitais partager avec vous, vous trouverez des développements plus détaillés dans le rapport général qui accompagne vos contributions en tant que rapporteurs spéciaux.

Je crois que cette présentation retrace l'année exceptionnelle que nous avons vécue, avec notamment l'ouverture de près de 70 milliards d'euros de crédits sur la seule mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » qui n'existait même pas dans la loi de finances initiale !

S'agissant de notre vote sur ce texte, plusieurs éléments doivent être rappelés.

D'un côté, nous avons, en conscience et en responsabilité, voté les quatre projets de loi de finances rectificative, en obtenant d'ailleurs d'importantes évolutions et apports du Sénat. Nous avons en particulier validé les mesures de soutien, essentielles pour maintenir les entreprises à flot et protéger les ménages.

De l'autre, nous ne partageons pas les choix du Gouvernement qui ont guidé la construction de la loi de finances initiale pour 2020 et qui restent d'actualité. En particulier, nous déplorons, comme en 2019, que le Gouvernement ait manifestement renoncé à redresser les comptes publics. Or l'assainissement de nos finances publiques nous auraient permis d'avoir de plus grandes marges de manœuvre lorsque la crise est survenue. Nous nous étions aussi opposés à de nombreuses mesures et avons regretté de n'avoir pas été entendu sur le schéma de financement pour les collectivités territoriales au titre de la suppression de la taxe d'habitation.

Par ailleurs, s'il n'y a pas de problème de respect de l'autorisation parlementaire au titre de cet exercice budgétaire compte tenu de la sous-exécution des crédits votés lors du dernier projet de loi de finances rectificative, le Gouvernement a, en revanche, procédé à des opérations de reports massifs en fin d'année, vers l'année 2021, et sans nécessairement conserver la destination initialement prévue.

Aussi, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je m'en remettrai à la sagesse de notre commission pour le vote sur ce projet de loi.

M. Claude Raynal, président. – Je souhaiterais avoir simplement une précision par rapport à la présentation qui nous a été distribuée : les montants de TVA transférés à la Sécurité sociale sont-ils structurels ou conjoncturels ?

M. Jérôme Bascher. – L'année 2020 est exceptionnelle et les éléments habituels d'évaluation ne sont plus valables : on a un « point aberrant » dans les mesures statistiques. Sur le plan budgétaire, les reports de crédits ont atteint un niveau inédit afin d'éviter de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative au premier trimestre, ce qui n'est pas acceptable. Le principe est l'autorisation budgétaire annuelle, et la programmation pluriannuelle n'a d'ailleurs jamais été respectée. Je ne peux pas voter ce projet de loi de règlement.

M. Vincent Capo-Canellas. – Le Sénat a voté les projets de loi de finances rectificatives de l'année 2020. Mais nous sommes alertés par l'augmentation de la dette et du déficit. Les émissions de dette rencontrent un grand succès auprès des marchés, mais combien de temps cela va-t-il durer ? Nous vivons sur une bombe à retardement.

M. Albéric de Montgolfier. – On peut approuver les mesures de soutien et, en même temps, ne pas donner un blanc-seing à la dégradation des déficits. Où en nous sommes-nous par rapport à nos voisins, notamment allemands, en termes de déficit et de perspectives de retour à l'équilibre ?

Mme Christine Lavarde. – Nous avons soutenu les projets de loi de finances rectificatives, mais ce problème des reports de crédits ne nous permet pas d'adopter le projet de loi de règlement. Notre groupe s'abstiendra.

M. Roger Karoutchi. – Je vais tirer la sonnette d'alarme, sans illusion sur la capacité du Gouvernement et des administrations à se remettre en cause. Nous sommes couverts de dette, le déficit explose et aucune réforme de structure n'est réalisée. Les responsables publics sont aveugles devant la situation et l'année est toujours calamiteuse. Les jeunes sont mal traités et devront payer la dette. Je m'abstiendrai comme mon groupe, mais il faut dire au Gouvernement que cela ne peut pas durer. On se réjouit de la réussite des émissions de dette, mais pour combien de temps ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je partage la tonalité de ces propos. Il fallait des outils puissants pour éviter l'effondrement de l'économie et on a ouvert les vannes sans objectif précis. Or la situation des jeunes et des étudiants est très préoccupante. On n'a pas fait les réformes nécessaires dans le contexte actuel. Cette politique n'est pas crédible au regard des enjeux.

M. Éric Bocquet. – La quiétude des marchés financiers est remarquable. On s'inquiétait autrefois d'une dette à 100 % du PIB... Les réformes structurelles sont en fait engagées : l'assurance-chômage, voire les retraites font partie de ce qu'on veut nous imposer pour soi-disant restaurer la crédibilité de la France, ce qui n'est pas nécessaire puisqu'on nous prête à taux négatifs.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Dans le cadre de la loi de règlement, il faut faire le constat de ce qui s'est passé, mais on voit que le débat politique de la loi de finances est déjà engagé.

Les outils statistiques sont en effet inadaptés alors qu'il faudrait transformer non seulement les outils, mais aussi la manière de faire. Il aurait fallu mieux associer l'ensemble des partenaires, dont le Parlement.

Les réformes sont annoncées puis mises de côté. Or les indicateurs sont préoccupants et plus encore pour la France que pour ses principaux partenaires. Certains d'entre eux reviendront au niveau de 3 % de déficit dès 2024, et nous en 2027 seulement : c'est un handicap dans la compétition internationale. Le déficit est à -9,2 % du PIB en France, -9,5 % en Italie, -4,3 % aux Pays-Bas, et -4,2 % en Allemagne. La capacité de rebond n'est pas la même.

On a un problème de maîtrise de la dépense publique et les arbitrages seront difficiles. J'ai montré ce qu'est devenu l'objectif de réduction de 50 000 emplois.

La TVA transférée à la sécurité sociale a compensé des pertes de ressources, notamment en 2019 et en 2020 : il s'agit d'un transfert permanent, mais le montant peut varier selon la dynamique de l'impôt.

S'agissant des marchés financiers, il faut rappeler que la Banque centrale européenne (BCE) continue à acheter de la dette française et que les acteurs financiers sont soumis à des obligations prudentielles qui les poussent à acheter de la dette. Il faudra bien un jour diminuer la dette publique, qui s'ajoute à une dette écologique considérable et plus difficile à évaluer.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020. En conséquence, elle décide de proposer au Sénat de ne pas adopter chacun des articles du projet de loi.

Contrôle budgétaire – Mission « Transformation et fonction publiques » – Communication

M. Claude Raynal, président. – Nous en venons maintenant à une communication des rapporteurs spéciaux de la mission « Transformation et fonction publiques » sur l'exécution des crédits de la mission.

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – Nous vous présentons ce matin, avec Albéric de Montgolfier, les résultats de notre contrôle sur les projets financés par la mission « Action et transformation publiques ». Cette mission a été créée par le Gouvernement en 2018, pour une durée de vie à l'origine temporaire, puisqu'elle devait s'éteindre en 2022. La mission regroupe désormais quatre programmes hétérogènes, chacun poursuivant un objectif bien différent : la rénovation énergétique des cités administratives pour le programme 348, l'accompagnement de la transformation de l'action publique pour le programme 349, les ressources humaines pour le programme 351 et le développement numérique de l'État pour le programme 352.

Même pour nous, rapporteurs spéciaux, il est parfois difficile de nous y retrouver et de savoir ce que fait chacun. Un cinquième programme a par ailleurs été rattaché à la mission au 1^{er} janvier 2021, le programme 148 « Fonction publique ». Il était auparavant attaché à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », que nous suivons également en tant que rapporteurs spéciaux.

J'en viens maintenant aux raisons qui justifient ce contrôle, et j'en citerai deux.

La première vient du constat que nous faisons maintenant depuis trois ans : les crédits de la mission sont chaque année sous-consommés, de l'ordre de 75 % à 80 % pour trois programmes, et l'année 2020 ne fait pas exception. Cette gestion, que l'on ne saurait qualifier de satisfaisante, remet en cause le vote du Parlement. Nous avons proposé un amendement d'appel lors du projet de loi de finances 2021 pour annuler 75 % des crédits de la mission et ainsi attirer l'attention du Gouvernement sur ces graves problèmes d'exécution budgétaire.

La seconde raison vient du contexte de crise sanitaire, qui a remis en avant quelques-unes des grandes priorités de la transformation de l'action publique, telle la numérisation de nos administrations et de nos services publics. Pourtant, en dépit de la

création d'une mission et de programmes *ad hoc*, il nous est très difficile de suivre les résultats dans ce domaine.

Notre principale conclusion est la suivante : si la mission soutient des objectifs que nous pouvons partager, les véhicules budgétaires sont totalement inadaptés. Le Gouvernement aura beau jouer la carte de la « crise » pour expliquer les nouveaux problèmes de consommation des crédits en 2020 et, même si nous ne nions pas ses conséquences, cette explication est insuffisante. Chaque année, le Gouvernement propose une « nouvelle excuse ». La mission souffre en réalité de problèmes structurels, qu'il nous semble urgent de régler.

Je commencerai par aborder le programme 348, supposé porter un milliard d'euros pour la rénovation des cités administratives. Les 39 cités éligibles au programme ont bien été sélectionnées, en 2018 et 2019. Or, les travaux ont commencé pour seulement deux d'entre elles en 2020, Bordeaux et Colmar. Six cités les ont rejoints au premier semestre 2021 et 15 projets ne devraient pas commencer avant 2022. Les travaux ne devraient donc constituer la majorité des dépenses du programme qu'en 2022.

Par conséquent, aucune livraison des travaux ne pourra intervenir avant 2023, voire 2024 pour Bordeaux. Il est donc quasiment certain qu'il y aura des restes à payer au-delà de 2022, mais le ministère se refuse encore à se prononcer sur le portage de ces crédits, dans l'éventualité où la mission ne serait pas reconduite.

Certes, ces retards ont pu être aggravés par la crise sanitaire, mais ils lui sont antérieurs. La direction de l'immobilier de l'État prévoyait au départ d'engager les travaux dès l'année 2019. Ces retards sont d'autant plus dommageables que le risque de surcoût s'est significativement accru cette année. En effet, les maîtres d'œuvre constatent une hausse du coût des matériaux de près de 10 %, du fait de difficultés d'approvisionnement. Or, l'enveloppe ouverte sur le programme 348 est une enveloppe fermée, qui nécessite un pilotage fin des crédits. Tout ceci n'incite guère à l'optimisme.

Par ailleurs, nous constatons que, parmi les projets sélectionnés, 12 ne présentent que des gains énergétiques faibles et sept ont été validés malgré un avis négatif de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. La maîtrise d'ouvrage souffre par ailleurs de lacunes significatives, parmi lesquelles un déficit de compétences et de moyens humains.

Pour un programme de cet ampleur, de près d'un milliard d'euros je le rappelle, il est enfin extrêmement dommage de ne disposer d'aucun indicateur de performance vraiment pertinent. Le principal indicateur n'est qu'une estimation des économies d'énergie attendues, basées sur des auto-évaluations des porteurs de projet, autant dire que cela n'engage pas beaucoup le responsable du programme ! Ces indicateurs ne renseignent donc pas sur les effets concrets des travaux engagés et ne se prêtent pas non plus à une mesure annuelle.

Notre première recommandation porte sur l'urgence de revoir les indicateurs du programme 348, sachant qu'une partie de ces données est d'ores et déjà transmise à la Cour des comptes. Il faut aussi aller plus vite : les crédits sont disponibles, mais rien n'est prêt ! Il revient pourtant à l'État de donner l'exemple en matière de rénovation énergétique ou de cadre de vie et d'accessibilité pour les agents !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Le rapporteur général posait la question de la réduction des déficits publics et de la masse salariale de l'État dans son rapport sur la loi de règlement 2020, ce que doit normalement permettre la transformation de

l'action publique. Or, nous ne pouvons que constater son échec à produire ses effets, avec des responsables de programme incapables de consommer les crédits. Nous avons également eu l'impression, lors de nos auditions, d'une certaine auto-satisfaction des directions en charge de suivre la transformation de l'action publique : à les écouter, nos concitoyens seraient parfaitement satisfaits de leurs services publics, de leur accessibilité et de leur qualité. Ce n'est pas du tout en accord avec ce que nous pouvons observer sur le terrain.

Ainsi, les difficultés que vient de décrire Claude Nougéin sur le programme 348 de rénovation des cités administratives, nous les constatons aussi sur les autres programmes. Je commencerai par le deuxième le plus important par son volume de crédits : le programme 349, qui porte le Fonds pour la transformation de l'action publique. Il était supposé être doté de 700 millions d'euros sur cinq ans, mais nous sommes encore loin du compte. Moins de 35 % des crédits ont ainsi été consommés en trois ans, et il ne reste plus que deux ans au Fonds, en théorie, pour produire ses effets.

Son objectif est pourtant louable : il doit soutenir les réformes porteuses d'économies à moyen terme au sein des services de l'État en finançant le coût supplémentaire que peut représenter une telle réforme dans sa phase initiale. Un euro investi devait ainsi conduire à un euro d'économie pérenne au bout de trois ans. Ce critère de sélection a toutefois été remis en cause, justement pour pouvoir accroître le nombre de projets sélectionnés.

Là-encore, les délais sont encore trop importants pour envisager une exécution au plus juste des crédits du programme. Les délais de contractualisation avec les porteurs de projets sont en effet extrêmement longs : il y a de nombreux allers-retours avec les administrations, notamment pour réévaluer le montant d'économies attendu et le montant de crédits alloué. Résultat, la plupart de ces projets ne produiront pas leurs effets avant 2023 au moins, posant là-aussi la question du portage budgétaire des restes à payer.

Comme pour le programme 348, les indicateurs de performance sont lacunaires et il est quasiment impossible de suivre le montant total des crédits alloués à chacune des administrations. Notre deuxième recommandation invite ainsi à identifier clairement, dans les documents budgétaires, et pour chacun des programmes concernés, la part des crédits en provenance du Fonds pour la transformation de l'action publique. Cet effort de clarification doit également porter sur les projets soutenus : date d'amorçage, coût prévisionnel total, part et utilisation des crédits en provenance du FTAP. Les indicateurs de performance du programme 349 doivent être modifiés en conséquence. Nous recommandons également, hors de la phase d'amorçage, de confier directement aux gestionnaires et responsables de programme les crédits prévus sur le Fonds, pour accélérer leur mobilisation.

J'en viens maintenant au programme 351, correspondant aux crédits du Fonds pour l'accompagnement interministériel Ressources humaines, et au programme 352, qui porte les crédits de ce qui était jusqu'au 31 décembre 2020 le Fonds pour l'accélération des start-up d'État. Je vais être clair : nous recommandons de les supprimer et de réallouer leurs crédits.

L'exécution du programme 351 entraîne chaque année des contorsions budgétaires, en raison des règles applicables au transfert de crédits du titre 2, soit les dépenses de personnel. Simplifions tout cela et attribuons directement les crédits sur les programmes des administrations qui mènent des réformes structurelles en matière de ressources humaines. Ces crédits pourraient sinon être portés par le programme 148 « Fonction publique », dont

l'action n° 3 porte déjà plusieurs fonds destinés à soutenir des réformes ou des actions dans le domaine des ressources humaines.

Le programme 352 est de taille très limitée, autour de quelques millions d'euros par an. Nous ne voyons pas l'intérêt de maintenir ce programme, d'autant qu'il a dû être renommé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 pour mieux correspondre aux projets qu'il finançait. Il vaudrait mieux redéployer ses crédits sur l'action 16 « Coordination de la politique numérique » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». La logique interministérielle du programme serait ainsi conservée et le Fonds pourrait s'intégrer aux autres actions d'ores et déjà portées par la Direction interministérielle du numérique.

Pour résumer, nous souhaitons insister sur une triple nécessité.

Premièrement, il faut modifier les indicateurs de performance et permettre au Parlement de mieux suivre l'avancée concrète des projets financés par la mission.

Deuxièmement, il convient de faire preuve de davantage de transparence sur le devenir de la mission.

Troisièmement, il est nécessaire d'accroître la sincérité des prévisions inscrites en projet de loi de finances initiale, afin de respecter l'autorisation parlementaire. Cet effort de sincérisation doit s'accompagner d'une rationalisation des programmes de la mission.

Pour conclure, le sentiment que nous retenons avec Claude Nougein à la fin de ce contrôle est celui d'un gâchis. La ministre de la transformation et de la fonction publiques se définit elle-même comme la ministre de la qualité des services publics, mais tout ceci semble manquer d'élan, à la fois sur le plan budgétaire et sur le plan des indicateurs.

Regardez par exemple les objets de la vie quotidienne (OVQ) : le cabinet a admis devant nous que cette désignation un peu trop « incompréhensible » des réformes à mener au sein des administrations et des ministères n'avait pas suscité l'élan attendu. Rien de surprenant ! Le Gouvernement nous parle donc désormais de réformes prioritaires.

Même constat pour l'objectif de rendre accessibles en ligne les 250 démarches administratives les plus usuelles, avec un haut niveau de satisfaction des usagers d'ici 2022. Au printemps 2021, nous ne pouvons que constater que de nombreux efforts restent à mener pour que le Gouvernement respecte ses engagements. 37 démarches n'ont fait l'objet d'aucune numérisation, 45 seulement présentent un niveau acceptable de satisfaction, 140 démarches ne sont pas évaluées. Tout ceci sans compter les problèmes d'accessibilité pour nos concitoyens les plus éloignés du numérique.

M. Jérôme Bascher. – La question que je souhaite poser aux rapporteurs est celle des objectifs fixés pour la mission. Ceux-ci vous paraissent-ils être clairement définis ? En effet, on peut s'interroger, au-delà de l'incantation à la transformation publique, sur les véritables objectifs poursuivis par le Gouvernement au travers de cette mission budgétaire.

M. Vincent Capo-Canellas. – En tant que rapporteur des crédits de Météo France, de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), j'ai pu constater que si ces établissements bénéficiaient en effet des crédits du

fonds pour la transformation de l'action publique, ceux-ci sont de faible niveau au regard des mutations en cours.

Ces différentes structures se sont engagées dans des réorganisations internes très importantes et je m'interroge donc sur les raisons justifiant la sous-consommation des crédits du fonds. Est-ce un problème de critère ? Faut-il au contraire considérer que ce niveau de consommation relève d'une bonne gestion ou d'une volonté de montrer aux administrations bénéficiaires que ces crédits ne sont pas récurrents ?

M. Éric Bocquet. – Quel a été l'effet de levier de la transformation publique sur la diminution du nombre d'emplois publics ? François Fillon, alors candidat à l'élection présidentielle, avait pour objectif la suppression de 500 000 postes de fonctionnaires. Aujourd'hui, où en est-on par rapport à cet objectif ambitieux ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je me joins aux constats des rapporteurs spéciaux : à partir du moment où 75 % des crédits ne sont pas consommés, il y a effectivement un problème majeur.

Les rapporteurs ont évoqué la situation des cités administratives et la nécessité de les moderniser pour renforcer leur efficacité environnementale. Il me semble néanmoins qu'il n'y a pas d'indicateur pour mesurer cet objectif. Concernant la numérisation des services publics, on constate, d'une part, qu'elle n'est pas assez rapide sur certains services et, d'autre part, qu'elle ne prend pas toujours en compte l'ensemble des publics, surtout les plus éloignés du numérique.

M. Claude Nougain. – Concernant la rénovation des cités administratives, seuls des objectifs théoriques d'économies d'énergie ont été fixés, basés sur une auto-évaluation des porteurs de projet ! Ce constat, sur un programme d'un milliard d'euros, est d'autant plus préoccupant que les travaux n'ont été entamés que dans trois cités administratives en 2020, et six en 2021, sur les 39 sélectionnés.

Vous l'avez rappelé, plus de 75 % des crédits du programme dédié à la rénovation n'ont pas été consommés ces trois dernières années. Le Gouvernement nous promet chaque année un effet de rattrapage. Il s'agit en réalité d'un problème de fond, qui interroge sur la sincérité des prévisions du Gouvernement et sur le rôle du Parlement. Nous espérons que 2021 et, surtout, 2022, marqueront enfin de vraies améliorations quant à la consommation de ces crédits. Beaucoup de responsables de programmes aimeraient bénéficier de moyens aussi importants pour mener à bien leurs projets !

Les cités administratives, qui sont souvent des passoires thermiques construites dans les années 1970, demandent beaucoup de travaux. Ces crédits sont indispensables pour les rénover et pour améliorer la qualité de vie au travail des agents publics.

M. Albéric de Montgolfier. – Qu'on ne se trompe pas sur nos principaux constats. Oui, il nous apparaît nécessaire de donner des moyens aux administrations pour transformer la fonction publique, accélérer la numérisation et moderniser l'action publique. Ce sont des objectifs utiles pour lesquels il faut savoir investir et mobiliser des crédits.

Cependant, le système qui consiste à recourir à une direction interministérielle et à saupoudrer des crédits ne fonctionne pas. Il y a un grand nombre d'administrations et d'organismes qui ont un besoin en investissement considérable, en particulier dans le domaine

informatique, et Météo France constitue de ce point de vue un bon exemple. Ce n'est pas en accordant ponctuellement quelques millions d'euros que l'on peut apporter des solutions durables et accompagner des transformations profondes. Nous considérons qu'il faut redonner aux gestionnaires des administrations les moyens d'accompagner les transformations.

Par ailleurs, je n'ai pas l'impression que les Français soient satisfaits de l'accès aux services publics sur le terrain. Avec la fermeture des trésoreries et des points d'accueil de la sécurité sociale, les démarches sont parfois très compliquées. Il faut revenir à la réalité et renforcer les moyens d'accès aux services publics des personnes les plus éloignées du numérique.

Il faut enfin que soient respectées les autorisations du Parlement et arrêter de faire de la communication et de l'affichage.

Il n'est pas normal que nous progressions aussi lentement sur les passoires thermiques ou qu'autant de démarches ne soient pas numérisées avec un niveau élevé de satisfaction. La mission « Transformation et fonction publiques » emporte de grandes déceptions et affiche des résultats qui ne sont pas à la hauteur.

Contrôle budgétaire – Rôle des maisons départementales des personnes handicapées dans la gestion de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) – Communication

M. Claude Raynal, président. – Nous poursuivons la restitution des travaux de contrôle de notre commission avec la présentation du contrôle budgétaire sur le rôle des maisons départementales des personnes handicapées dans la gestion de l'allocation aux adultes handicapés mené par les rapporteurs spéciaux Arnaud Bazin et Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. - Nous vous présentons ce matin, avec Arnaud Bazin, les principales conclusions de nos travaux de contrôle budgétaire sur le rôle des maisons départementales des personnes handicapées – les MDPH – dans la gestion de l'allocation aux adultes handicapés – l'AAH.

Pour mémoire, l'AAH est un minimum social attribué sous conditions de ressources à des personnes en situation de handicap. Comme pour le RSA, l'instruction des dossiers est décentralisée, à ceci près que cette tâche essentielle n'est pas confiée aux départements mais – depuis la loi « Handicap » de 2005 - aux MDPH. Son attribution est ensuite entérinée en commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et son service est assuré par les caisses d'allocations familiales (CAF). Toutefois, à l'inverse du revenu de solidarité active (RSA), le dispositif reste financé par le budget de l'État et la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Il en résulte donc une architecture institutionnelle originale, dans laquelle l'État se cantonne quelque peu au rôle de payeur. C'est la raison pour laquelle il nous a semblé intéressant de nous pencher sur la part qu'y prennent les MDPH, une part décisive puisqu'elle détermine dans la pratique l'attribution de la prestation.

À ce titre, le premier constat que nous portons est celui d'un financement complexe des MDPH, et surtout d'un niveau insuffisant.

Les groupements d'intérêt public que sont les MDPH ont trois principales sources de financement : le département pour 43 %, l'État pour 35 % et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour 20 %. Cela représente un montant total de contributions d'un peu plus de 300 millions d'euros par an.

Je précise que la contribution de l'État au fonctionnement des MDPH, qui se limite à compenser les vacances des postes qui avaient été mis à leur disposition lors de leur création, est versée depuis 2017 par la CNSA.

Du côté des départements, les contraintes financières que l'État a imposées sur les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales ont forcément rendu plus complexe tout renforcement de leur contribution aux MDPH.

En tout état de cause, il ressort des entretiens que nous avons menés que la relative stabilité des concours nationaux aux MDPH est bien insuffisante pour leur permettre de faire face à la hausse massive de leur activité dans des conditions satisfaisantes. À titre d'exemple, le nombre de bénéficiaires de l'AAH a progressé de 15 % en seulement 5 ans. Tous dispositifs confondus, on constate même une hausse de 70 % du nombre des demandes depuis 2006.

Le seul constat de l'évolution du nombre de demandes est de surcroît insuffisant pour apprécier la charge réelle des services des MDPH. Une demande d'AAH n'en vaut pas forcément une autre. Je pense par exemple aux demandes d'AAH-2, le volet de la prestation – particulièrement dynamique au demeurant – réservé aux personnes ayant un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 %, mais justifiant d'une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi. Ce critère de « RSDAE » pose d'importantes difficultés d'appréciation, et est à ce titre particulièrement chronophage pour les instructeurs. Encore faut-il d'ailleurs que ces derniers soient en mesure d'expertiser convenablement un critère d'accès à l'emploi... En effet, en dépit de la lettre de la loi, qui impose que l'instruction des demandes soit effectuée par une équipe pluridisciplinaire capable de croiser différentes expertises, ces équipes sont dans les faits souvent réduites à peau de chagrin. Certaines MDPH n'ont même pas un ETP complet de médecin !

Les MDPH sont dans le même temps confrontées à une forte pression pour tenir le délai légal de traitement des demandes, fixé à 4 mois. De fortes disparités peuvent être constatées à cet égard : le délai moyen au niveau national était estimé en 2019 à 4 mois et 7 jours, soit à peine au-dessus du délai légal fixé à 4 mois, mais l'on observe des variations selon les départements allant de 2 mois à plus d'un an.

Au vu de tous ces éléments, il est indispensable que soit mené un travail de qualification et de quantification des compétences dont doit disposer une MDPH pour assurer ses missions convenablement, en portant un diagnostic précis sur les effectifs et la composition des équipes pluridisciplinaires dans les MDPH.

L'augmentation annoncée de 15 millions d'euros de la dotation de la CNSA va naturellement dans le bon sens, mais l'effort devra sans doute être amplifié si l'on veut que l'objectif affiché d'appréciation globale de la situation des personnes dans un délai raisonnable ne soit plus un slogan mais bien une réalité pour tous les usagers.

La mise en place d'une « *task force* » en faveur des MDPH les plus en difficulté et dotée d'un budget d'intervention de 20 millions d'euros sur deux ans est également à saluer. Il

faudra mener une évaluation rigoureuse de ses résultats, afin d'envisager une pérennisation, voire un renforcement de l'enveloppe ponctuelle qui lui a été attribuée.

S'agissant enfin de la contribution de l'État, il convient sans doute de se demander s'il n'est pas temps de remettre à plat les critères posés en 2006 pour valoriser les vacances de postes à compenser, et plus fondamentalement sur le sens de cette compensation quand tous les postes transférés à l'époque de la création des MDPH auront disparu. L'État doit, nous semble-t-il, sortir d'une logique de compensation au coût historique pour s'investir pleinement dans la politique du handicap et singulièrement dans la politique de l'AAH, en contribuant à doter les MDPH de moyens suffisants pour être les relais efficace de son action.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Nous n'avons également pas manqué d'être frappés, dans le cadre de nos travaux, par la connaissance très imparfaite que nous avons de l'AAH et de ses bénéficiaires, alors même que celle-ci représente une dépense de plus de 11 milliards d'euros, par ailleurs très dynamique.

Nous avons trop longtemps laissé perdurer une situation dans laquelle chaque MDPH pouvait disposer de son propre système d'information, en dépit de l'obligation légale clairement posée en 2005 tendant à l'institution d'un système d'information commun. Cette situation rendait impossible la remontée d'une information robuste sur les bénéficiaires de l'AAH.

Néanmoins, nous avons eu l'occasion de constater que des progrès certains avaient été accomplis en ce sens, avec la mise en place d'un système d'information qui, à défaut d'être commun, est au moins harmonisé. Celui-ci doit notamment permettre un traitement homogène des données relatives aux demandes et offrir un cadre commun pour les échanges de données entre les MDPH et leurs partenaires, comme les CAF ou encore les établissements médicaux-sociaux.

Le déploiement de ce SI a par ailleurs permis la publication d'un « baromètre MDPH » par la CNSA, qui marque également un progrès en termes de transparence, même si l'outil est à ce jour un peu fruste et ne permet pas d'isoler de façon satisfaisante les données relatives à l'AAH de celles relatives aux autres types de dispositifs instruits par les MDPH.

Ce choix du SI harmonisé n'en reste pas moins source de complexités et nous avons tout de même tendance à considérer, avec Éric Bocquet, qu'un système réellement commun aurait sans doute été préférable. Reste à voir si l'on peut capitaliser sur l'existant pour progresser sur cette voie. En tout état de cause, toute évolution du système devra être pensée pour et avec le point de vue des agents des MDPH, en déployant simultanément un réel effort de formation en leur direction.

La nécessité de s'approprier ces nouveaux outils, parfois à marche forcée et avec une formation minimale, s'est en effet imposée aux agents comme une contrainte lourde s'ajoutant à leurs tâches quotidiennes d'instruction. Ces dimensions concrètes sont trop souvent négligées.

Plus largement, il existe un consensus parmi les MDPH pour considérer que l'effort de formation actuellement déployé par la CNSA est largement lacunaire. De réels efforts sont à mener en ce sens, en partenariat avec le CNFPT.

Cet enjeu de la formation m'amène, pour conclure, à vous présenter notre dernière série d'observations, qui porte sur l'animation du réseau et la nécessité de renforcer son pilotage.

La CNSA montre une réelle volonté pour assumer son rôle de pilote du réseau. Elle coordonne à ce titre la feuille de route gouvernementale « MDPH 2022 ».

L'hétérogénéité des pratiques entre MDPH est encore. On peut la constater en matière de délais de traitement, mais aussi en matière de taux d'attribution de l'AAH, et encore davantage en matière d'appréciation du critère de RSDAE. L'harmonisation des pratiques, qui va dans le sens d'une plus grande égalité de traitement entre usagers, justifie donc pleinement un renforcement du pilotage national.

Pour autant, la forme que celui-ci est en train de prendre laisse parfois un peu dubitatif. Les responsables de MDPH que nous avons auditionnés ont été unanimes pour regretter une évolution de la CNSA vers un pilotage très directif et centralisé, focalisé sur la remontée d'indicateurs et les enjeux budgétaires. Il y a une vraie obsession de la donnée, sans que leur partage ne donne lieu à un véritable dialogue individualisé entre la CNSA et la MDPH afin d'en faire un réel levier de progrès d'amélioration de ses performances.

L'État semble de son côté s'efforcer de reprendre quelque peu la main sur l'AAH, en lançant une mission nationale d'audit et de contrôle dont les contours, les objectifs et les moyens semblent encore flous, de même que ses modalités d'articulation avec l'action de la CNSA.

Le renforcement du pilotage ne suffit donc pas, encore faut-il que celui-ci reste clair et – j'ai envie d'ajouter – soit plus partenarial et plus humain et plus efficace.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - Je veux à nouveau remercier les deux rapporteurs. D'après vous qu'est ce qui a pu empêcher la mise en place, pourtant décidée en 2005, d'un système d'information commun ? Au regard de votre connaissance du sujet et de vos expériences personnelles, quels avantages verriez-vous à ce système d'information commun ? Sur ce sujet, je partage le propos conclusif : la donnée ne doit pas être recherchée pour elle-même, et il faut veiller à conserver de l'humanité dans les relations avec les équipes qui travaillent autour de la question du handicap et avec les usagers.

Mme Sylvie Vermeillet. – A mon tour, je souhaite remercier nos deux rapporteurs spéciaux pour cet exposé très intéressant. Je suis frappée par la carte qui est intégrée dans le rapport. Elle fait en effet apparaître des disparités entre départements en matière de traitement des dossiers d'AAH. Quelle est l'origine de ces disparités entre départements, est-ce une question de disparités de moyens humains ?

M. Marc Laménie. - Merci à nos deux rapporteurs qui ont travaillé sur un sujet d'importance. J'ai en mémoire, lorsque je faisais partie de la commission des affaires sociales, un travail qui avait été réalisé en 2010 sur le bilan des MDPH par notre ancien collègue Paul Blanc, et à titre personnel je ne mesure plus réellement leur rôle. Il y a en effet, comme cela a été rappelé par les rapporteurs, trois partenaires financiers sous l'autorité des conseils départementaux. Mes questions sont les suivantes : premièrement, comment se rapprocher, sur le terrain, des demandeurs qui déposent leur dossier ? Ensuite, peut-on quantifier le coût de fonctionnement des MDPH rapporté à leur réelle efficacité ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Merci aux deux rapporteurs pour ce travail qui soulève différents éléments qu’il convient de remettre à plat. Ma question rejoint, dans l’esprit, celle de Marc Laménie. Les indicateurs ont certes leur utilité mais se révèlent déconnectés du réel. Ainsi par exemple, de nombreuses MDPH préconisent, après un parcours du combattant des parents, le suivi par des accompagnants d’élèves en situation de handicap (AESH). On devrait donc aussi mesurer l’effectivité de l’accès aux droits qui sont ouverts par les MDPH. Car si les parents parfois s’interrogent sur un nombre d’heures qui leur semble peu important par rapport au handicap de leur enfant, en réalité pendant l’année scolaire, il n’y a parfois aucun recrutement d’AESH pour assurer cet accompagnement. Cela montre la limite de l’approche par les indicateurs : une fois qu’il y a prescription de droits, quelle est la réalité de leur ouverture ?

M. Michel Canévet. – Je voudrais moi aussi remercier les deux rapporteurs pour leur travail sur ce sujet dont on a beaucoup parlé il y a quelques semaines à l’occasion des échéances qui viennent de s’achever et en effet dans le Finistère on s’apercevait qu’il y avait un délai de traitement particulièrement long, parfois de plus de huit mois. Et j’observe dans le rapport qu’il y a des disparités très fortes en termes de délai de l’ordre de un à six entre les départements. Les rapporteurs ont-ils pu faire une évaluation du nombre de demandes rapporté à la population qui justifierait ces disparités? Par exemple, dans la Meuse est-ce parce qu’il y a moins de demandes que les dossiers sont traités aussi rapidement? Est-ce qu’on a une idée des coûts de traitement des dossiers ? Concernant les personnels, est-ce que la pénurie de médecins entrave le fonctionnement des MDPH ? Je vois que l’une des propositions des rapporteurs est d’aller vers des points d’accueil territorialisés. S’agit-il de se rapprocher des maisons France Service pour proposer sur le territoire une présence ou alors de s’appuyer sur d’autres institutions comme les communes ou communautés de communes ou d’agglomération ? Enfin sur la question des moyens, n’est-il pas temps de se dire qu’il faudrait que ce soit le conseil départemental qui pilote totalement ces MDPH ? On a aujourd’hui le sentiment que des difficultés relationnelles entre les différents acteurs nuisent au pilotage. Sachant que nous sommes dans un domaine où les demandes évoluent fortement et les coûts induits aussi. Il s’agit ici d’une dépense quasi-obligée, qui génère pour l’État des coûts importants, mais justifie que les dépenses publiques augmentent un peu.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Sur le système d’information : il s’agit d’un sujet que nous avons croisé régulièrement au cours de nos travaux ces dernières années. On constate enfin que les choses s’enclenchent : c’est une bonne nouvelle. Il était difficilement compréhensible que nous ne disposions pas de cet outil qui concerne, sur le seul champ de l’AAH, 1,2 million d’allocataires. J’avais du mal à croire que, alors nous avons pu mettre en place le prélèvement à la source pour 38 millions de foyers fiscaux, nous serions dans l’incapacité de mettre en place un système d’information commun pour les MDPH.

Un tel système permet une meilleure connaissance des situations, et constitue donc un outil d’analyse précieux. Il permet également d’objectiver plus finement les disparités entre départements, qui s’expliquent de différentes façons. Par exemple, les effectifs des équipes pluridisciplinaires sont quelque peu à géométrie variable. Il existe d’importantes disparités en matière de formation. On constate enfin des disparités de pratiques, notamment en termes de taux d’attribution, qui ne sont pas acceptables s’agissant d’une politique nationale comme celle de l’AAH.

En réponse à Marc Laménie, le fait de disposer de points d’accueil territorialisés est un atout indéniable pour se rapprocher des demandeurs. Environ deux tiers seulement des MDPH disposent de tels points d’accueil.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Je vais m’efforcer de répondre avec ma « double casquette » de rapporteur spécial et d’ancien vice-président aux affaires sociales d’un département d’Île-de-France puis de président. J’étais notamment en charge des affaires sociales au moment de l’institution des MDPH dans mon département, ce qui me permet de répondre au rapporteur général : il n’y a pas pu y avoir d’emblée un système d’information commun pour la seule raison que l’État a placé les départements face à la nécessité de faire sans coordination, et que ceux-ci se sont alors tournés vers différents éditeurs, qui sont encore là aujourd’hui. Ces systèmes d’information MDPH ont en outre souvent des liens avec les systèmes d’information des départements, ce qui a contribué à rendre leur unification complexe.

Pour prolonger le propos d’Éric Bocquet sur les avantages d’un système d’information unique ou au moins harmonisé, je dirais qu’un tel système permet une connaissance plus fiable de l’AAH, une facilité d’interaction avec les autres acteurs, notamment les CAF, et la simplification de la relation à l’usager. Cela peut aussi constituer un levier d’harmonisation des pratiques.

Sylvie Vermeillet nous a interrogés sur les disparités constatées entre les départements : elles reflètent d’abord l’hétérogénéité des départements. Pour avoir siégé plusieurs années au bureau de l’Assemblée des départements de France, je peux affirmer une chose : « autant de départements, autant de situations ». Cela justifie la décentralisation du dispositif, pour mieux prendre en compte la diversité du territoire, à condition bien sûr qu’on puisse toujours garantir une équité de traitement.

Je partage la nécessité exprimée par Marc Laménie de simplification de la communication avec le public. Comme président de département, je m’étais efforcé d’obtenir une simplification de l’expression des notifications de décisions adressées par la MDPH, qui était très complexe. Je me trouvais parfois moi-même en incapacité d’expliquer aux personnes concernées le sens de la décision... Je m’étais cependant heurté à une forte résistance de mon administration, qui craignait que la modification des termes de la notification n’ait pour effet d’ouvrir de nouveaux espaces de contentieux. Il faut donc mettre suffisamment de moyens d’interface pour être en capacité de présenter leurs droits aux personnes le plus clairement possible.

Nous partageons le point de vue exprimé par Sophie Taillé-Polian : les indicateurs ne doivent pas être une obsession. Il y a derrière les chiffres des réalités complexes. La vérification de la bonne activation des droits ouverts par les CDAPH nécessite notamment d’améliorer les relations et les échanges d’informations entre les MDPH et les établissements médico-sociaux.

Michel Canévet a posé une question sur les disparités en termes de délais. Il s’agit de données à manier avec précaution. Certaines décisions simples peuvent être prises très rapidement, tandis que les situations les plus douloureuses, et souvent les plus urgentes, sont évidemment les plus compliquées et leur délai de traitement est plus long. Nous devrions réussir à faire le contraire : traiter prioritairement les demandes émanant des personnes dont la situation est la plus difficile.

La pression en termes de nombre de demandes n’est pas la même selon les départements. Elle est notamment plus forte dans les départements les plus urbanisés.

Il est par ailleurs évident que la pénurie de médecins dans les MDPH et la difficulté de celles-ci à les fidéliser constituent des enjeux importants. Le constat vaut d'ailleurs pour tous les personnels : on observe un « *turn-over* » important, de la fatigue...

Pour compléter le propos d'Éric Bocquet sur la territorialisation de l'accueil, je dirais qu'à mon sens les centres communaux et intercommunaux d'action sociale restent les partenaires naturels des départements, même si les maisons France services peuvent aussi jouer un rôle.

Sur la question d'un rôle départemental plus affirmé, je noterais qu'en pratique les conseils départementaux, en tant que président des GIP, sont déjà les pilotes des MDPH, notamment en matière de ressources humaines. Il leur manque certaines compétences pour pouvoir exercer un pilotage global, en particulier la compétence « emploi », qui est notamment importante en matière d'« AAH-2 ». Le partenaire État est indispensable dans la chaîne de décision : il faut rappeler que l'AAH représente tout de même 11 milliards d'euros de crédits budgétaires.

La conclusion que j'en tire, c'est que, dans un domaine particulièrement complexe d'un point de vue juridique et de l'organisation administrative, finalement, nous sommes tout de même dans une optique de progrès et d'améliorations. Nous exprimons cependant une nouvelle inquiétude sur l'attitude de l'État au travers de la CNSA, qui est davantage dans le contrôle que dans une volonté d'accompagner et d'impulser ces progrès.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie.

La commission autorise la publication de la communication des rapporteurs spéciaux sous la forme d'un rapport d'information.

Projet de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Claude Raynal, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Stéphane Sautarel, Vincent Delahaye, Rémi Féraud et Didier Rambaud, comme membres titulaires, et de MM. Vincent Segouin, Arnaud Bazin, Philippe Dallier, Jean-Michel Arnaud, Mme Isabelle Briquet, MM. Jean-Claude Requier et Pascal Savoldelli, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020.

Désignation de rapporteurs

La commission désigne MM. Jean-François Husson et Claude Raynal rapporteurs sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (A.N., XV^e lég., n° 4110 rect.) et sur la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques (A.N., XV^e lég., n° 4113 rect.), sous réserve de leur transmission.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission demande à se saisir pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, sous réserve de sa présentation en Conseil des ministres et de son dépôt, et désigne M. Christian Klinger en qualité de rapporteur pour avis.

La réunion est close à 11 h 20.

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

Mardi 15 juin 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

**Audition des organisations professionnelles de policiers sur les conditions
d'exercice de leurs missions**

M. François-Noël Buffet, président. – Madame, messieurs, je voudrais tout d'abord vous informer que notre audition et les débats qui vont s'ouvrir sont retransmis en direct sur le site internet du Sénat, car cette audition est publique. Il est très probable que la chaîne Public Sénat retransmette cette audition ou réutilise les images qui se trouveront sur le site internet du Sénat.

Merci d'avoir répondu à l'invitation que nous vous avons envoyée. Se trouvent ici les représentants de différents syndicats de la famille police. Le Sénat et la Commission des lois sont particulièrement sensibles aux sujets de sécurité et de justice. Nous savons, y compris comme élus locaux, combien l'exercice du métier de policier présente un grand nombre de difficultés, en particulier à l'égard des actes de délinquance que je qualifierais probablement de manière impropre du quotidien, qui sont de plus en plus violents, qui vous visent en particulier mais qui visent aussi toute personne susceptible de représenter l'autorité publique. Je pense aux sapeurs-pompiers mais aussi aux élus locaux, qui sont de plus en plus victimes également de cette violence.

Nous avons tous observé la manifestation que vous avez organisée le 19 mai dernier devant l'Assemblée nationale, entendu les propos qui ont pu y être tenus, à l'égard des conditions d'exercice de vos missions mais aussi les inquiétudes à l'encontre de la réponse pénale, posant de fait la question des relations entre les services de police et la justice, parfois dans des termes extrêmement forts. J'ai considéré, avec nos collègues de la Commission des lois, qu'il était important de vous entendre ici, officiellement devant le Parlement, et d'organiser cette audition.

Ceci traduit notre volonté d'écoute mais cette audition s'inscrit également dans la perspective de l'examen par le Parlement, au mois de septembre, du projet de loi « confiance dans la justice » du gouvernement, dont les rapporteurs ont été désignés. Nous avons été informés, par la télévision, du lancement des États généraux de la Justice. Il sera intéressant de savoir comment vous accueillez cette démarche et ce que vous en attendez. Monsieur Henri Leroy, membre de la Commission des lois, ici présent, a par ailleurs participé au Beauvau de la Sécurité, lors duquel il a représenté l'institution sénatoriale.

Cette audition ne traduit qu'une partie des discussions dans le cadre de la démarche que nous conduirons, qui nous amènera sans doute, soit à des textes nouveaux, soit au texte devant être examiné à la rentrée soit à des prises de position du Sénat d'une autre nature.

Je crois devoir excuser le syndicat UNSA, qui ne pouvait être là cet après-midi en raison d'une réunion fédérale.

M. Julien Morcrette, chargé de mission, Fédération CFDT Interco. – Merci, messieurs les sénateurs et mesdames les sénatrices pour votre invitation et votre écoute. Nous bénéficions toujours d'une grande qualité d'écoute dans cette instance.

Je suis accompagné du Syndicat des cadres de la sécurité intérieure, syndicat majoritaire des officiers de police et d'Alternative Police CFDT, qui représente les gradés et gardiens de la paix.

Je voudrais d'abord rappeler qu'un grand travail d'inventaire et de recensement des causes du malaise policier avait été initié par votre homologue François Grosdidier. Nous avons abouti à un diagnostic très riche et très précis. Malheureusement, il y a eu peu d'évolutions depuis ; quelques-unes ont eu lieu sur le plan des moyens matériels mais le malaise est toujours aussi grand.

Malgré l'effort de recrutement, au cours de ce quinquennat, les policiers sont toujours dans une logique de priorisation des missions. Nous ne sommes pas assez nombreux pour assurer le traitement de toutes les missions, ce qui place parfois nos collègues en insécurité juridique, au-delà des cas de conscience que cela peut causer. Nous croulons toujours sous une procédure pénale beaucoup trop chronophage, excessivement axée sur les droits des mis en cause et insuffisamment sur ceux des victimes. Nous sommes sur une ligne de crête entre l'inquisitoire et l'accusatoire, ce qui rend notre travail très compliqué. Nous faisons face, pour ces raisons, à une crise des vocations parmi les officiers de police judiciaire. Une réforme tend à accélérer le déroulement de carrière des officiers de police judiciaire mais je ne suis pas certain qu'à long terme, cela soit totalement bénéfique, car nous sommes face à une perte de sens du travail du policier. Nous faisons plus de l'abattage qu'un traitement qualitatif des procédures.

C'est la raison pour laquelle nous demandons, depuis plusieurs années, qu'un travail de simplification du code de procédure pénale et de réécriture du code de procédure pénale soit diligenté conjointement par les policiers, les agents de justice et les magistrats. Nous demandons un travail partenarial pour mettre fin à l'entre-soi. Il ne peut s'agir que d'un travail sur le long terme, en dehors des effets d'annonce ;

Parallèlement, le « police bashing » initié par quelques « responsables » politiques ne cesse de prospérer. Nos collègues sont vilipendés, lynchés jusque dans la sphère privée. Il y a quelques années, la plupart des fonctionnaires de police ne pouvaient habiter dans leur circonscription, lorsqu'ils travaillaient dans des agglomérations aux loyers exorbitants, et faisaient le choix contraint de travailler à une heure de route de chez eux. Ceux qui travaillaient dans des villes moyennes ou de petites villes où les loyers sont plus accessibles, font aujourd'hui le choix, de plus en plus, d'habiter à une heure de route de chez eux. C'est une difficulté que nous demandons à nos dirigeants de traiter. Des partenariats qui ont été engagés avec la SNCF sur les lignes TER afin de sécuriser des lignes et de prendre en charge le coût de trajet domicile-travail pour les policiers mais peu sont éligibles, puisque beaucoup travaillent en horaires décalés. C'est la raison pour laquelle nous demandons qu'une réflexion soit initiée sur la prise en charge des péages autoroutiers sur le trajet domicile-travail des policiers. Cela représente une grosse part de leurs dépenses mensuelles.

M. Léo Moreau, chargé de mission national, syndicat des cadres de la sécurité intérieure. – Le Syndicat des cadres de la sécurité intérieure est majoritaire au sein du corps de commandement de la police nationale. Un certain nombre de constats sont dressés de longue date. Ils étaient énoncés dans le rapport de 2018.

Ils sont également posés dans le cadre du Beauvau de la Sécurité. Ils ont trait notamment à l'encadrement et à la formation. Je voudrais en donner trois illustrations récentes.

La première concerne le nouveau logiciel de rédaction des procédures, Scribe, dont le déploiement a été annoncé par l'ancien directeur général de la police nationale, monsieur Morvan, en novembre 2017. Cet outil est utilisé par l'ensemble des policiers au quotidien pour rédiger leurs procès-verbaux. Notre logiciel actuel, le LRP3, est obsolète et son ergonomie complique le travail de nos collègues. Il avait été annoncé en 2017 que le déploiement du logiciel Scribe aurait lieu au sein des services en 2019. Nous sommes en 2021 et n'avons toujours aucune nouvelle. Notre organisation avait rédigé un tract intitulé « Scribe ou momie ? ». Malheureusement, nous pourrions reprendre ce trait d'esprit aujourd'hui, car nos collègues attendent toujours ce logiciel qui doit leur faire gagner du temps au quotidien.

Deuxième exemple, en matière de ressources humaines, si les services de la DRCPN avaient suffisamment de moyens humains et informatiques pour fonctionner correctement et garantir des mouvements de mutation et la prise d'arrêtés dans des délais décents, au moment des prises d'échelons, les risques psychosociaux diminueraient de manière sensible. En ce qui concerne le corps de commandement et notre dernier mouvement général de mutation, le télégramme, qui est le message qui officialise les mutations et changements de poste, est tombé le 30 avril pour une prise de poste prévue théoriquement le 1er mai, c'est-à-dire le lendemain. Je ne suis pas sûr que de nombreuses administrations connaissent une officialisation des mouvements de mutation dans des délais aussi brefs, qui laissent peu de temps à nos collègues pour organiser leur vie familiale.

Dernier exemple, je vais aborder un sujet qui concerne aussi les officiers et commissaires de police : aucune prime judiciaire ne valorise l'exercice de l'encadrement au sein de la filière judiciaire, alors que nous sommes confrontés à un problème d'attractivité des postes d'officiers et de commissaires au sein de ces services, qu'il s'agisse des commissariats ou de services d'OPJ, alors même que, dans le même temps, les officiers de gendarmerie voient leur qualité d'officier de police judiciaire valorisée et l'exercice des missions judiciaires valorisé. Une fois encore, nous nous interrogeons donc quant à la parité qui existe entre police nationale et gendarmerie.

Quant au projet de loi « justice », nous pourrions y revenir dans le cadre de nos échanges. Nous avons adressé un courrier à l'ensemble des parlementaires après notre rassemblement du 19 mai. Ce courrier revenait sur les dispositions qui nous inquiètent. C'est le cas de la présence de l'avocat en perquisition, qui fait suite à l'adoption d'un amendement par l'Assemblée nationale. Nous espérons qu'à l'issue du parcours législatif du texte, cette disposition ne sera plus imposée aux officiers de police judiciaire et aux magistrats. Elle pose notamment des questions pratiques de sécurité : comment va-t-on assurer la sécurité de l'avocat et de son véhicule dans un certain nombre d'endroits où nous sommes amenés à perquisitionner ? Nous sommes équipés. Nous disposons de gilets pare-balles et pouvons placer des policiers pour surveiller notre parc automobile. Ce ne sera pas forcément le cas pour les avocats, ce qui pourrait poser énormément de difficultés, en plus d'alourdir encore la procédure pénale et les contraintes qui pèsent à la fois sur les enquêteurs et sur les magistrats.

Concernant l'enquête préliminaire, nous nous interrogeons quant au devenir, au bout des deux ans, des enquêtes qui n'auront pu être traitées. Je pense aux dossiers attribués à un officier de police judiciaire ou à un enquêteur au sein d'un service, dans les cas où cet agent partira en mutation. Vu l'état des ressources humaines, cet agent ne sera malheureusement pas toujours remplacé. Que deviendront alors les dossiers qui n'auront pas pu être présentés à un parquetier pour faire l'objet d'une décision quant à la suite de la procédure ?

Des interrogations se font jour également à propos des crédits de réduction de peine. Nous sommes naturellement favorables à ce que les réductions de peine soient limitées pour tous les agresseurs de personnes dépositaires de l'autorité publique. Ce projet de loi envoie toutefois, simultanément, d'autres signaux assez négatifs. Ainsi, en cour d'assises, pour entrer en voie de condamnation en première instance, le quantum requis passera de six à sept voix sur neuf, au sein du jury, ce qui nous interpelle. On nous a parfois reproché d'opposer police et justice. Nous estimons faire partie d'une même chaîne pénale. Nous discutons d'ailleurs avec l'Union syndicale des magistrats- organisation majoritaire parmi les magistrats. Je crois que ce sont des choses qui nous interpellent tous.

M. Pascal Jowlew, secrétaire national en charge de l'investigation et du renseignement, Alternative police. – L'essentiel a déjà été dit mais je voudrais dire quelques mots en complément. En effet, pour les OPJ et APJ en investigation, nous constatons une véritable désaffection vis-à-vis de l'investigation depuis plusieurs années. Nous avons également du mal à fidéliser les collègues, à tel point que des jeunes sortis d'école sont aujourd'hui affectés à l'investigation, alors que celle-ci requiert plutôt des profils expérimentés.

Les droits de la défense ont été systématiquement renforcés depuis une vingtaine d'années et cela n'a pas été fait en consultant les fonctionnaires de police qui traitent les procédures au quotidien. En conséquence, aujourd'hui, la machine est bloquée : une grande partie des procédures n'est plus traitée et nous devons les prioriser. Les magistrats se déplacent dans les commissariats pour faire un tri sélectif. Il y a là un véritable problème.

Les droits de la défense sont également renforcés aujourd'hui par la présence de l'avocat en garde à vue. Nous constatons que 80 % du temps de garde à vue est consacré au formalisme. Nous ne travaillons véritablement que 20 % du temps sur le fond du dossier. Si l'on n'augmente pas le temps initial de la garde à vue, nous nous demandons comment continuer, sauf à ce que les magistrats reprennent les auditions à l'issue de la garde à vue.

M. Jérôme Moisant, secrétaire national aux conditions de travail, Unité SG Police. – Je voudrais d'abord évoquer une question de forme. La convocation aux travaux de votre commission ne nous a pas laissé d'autre choix que d'y participer par visioconférence et nous réalisons que certains de nos camarades sont présents dans la salle au Sénat, ce que nous ne comprenons pas bien.

Notre organisation représente exclusivement les gardiens gradés, les adjoints de sécurité et les personnels administratifs techniques et spécifiques. Le moral n'est pas bon. Les difficultés rencontrées par les policiers dans le cadre de l'exercice de leurs missions sont multiples. Leur autorité est bafouée, piétinée, ce qui se traduit par des refus de se soumettre aux contrôles et aux vérifications, des refus d'obtempérer, de l'entrave à leur action à l'occasion d'autres vérifications ou contrôles sur la voie publique. Cela prend également la

forme d'outrages, de violences volontaires, voire pire, comme nous l'avons malheureusement vécu récemment.

Nous sommes soumis à un stress et à une certaine précarité. Le code de déontologie, et c'est bien normal, se veut très exigeant envers les policiers – qui forment sans doute la corporation la plus soumise aux sanctions disciplinaires.

Pour d'autres raisons, c'est sûrement une des corporations qui est aussi le plus soumise à l'action de la justice. Les policiers sont soumis à des violences, en service et hors service, eux et leurs proches, de même qu'au sein des services. Cela fait aussi partie de leurs préoccupations.

Socialement, nos collègues sont soumis à des charges importantes et à des horaires atypiques, fluctuants. Il n'y a pas de sanctuarisation de leur temps de repos, qu'il s'agisse des week-ends ou de repos de cycle, pour les collègues en régime cyclique. Il n'y a pas davantage de sanctuarisation de leur temps de congé. Nous avons un dispositif prévisionnel de congé qui fonctionnait plus ou moins bien mais l'opérationnalité prenant le pas, il est de plus en plus difficile pour nos collègues d'avoir une visibilité sur leurs congés à venir et sur les moments de respiration qu'ils pourront partager en famille ou entre amis.

A tout ceci s'ajoute l'absence quasi-systématique de soutien dans leur service, au sein de l'Institution. Voilà ce qui, en dehors de la confrontation à la violence, à la précarité et à la mort, dans l'exercice de leurs missions, peut conduire les policiers vers l'état d'esprit qui est le leur.

Vous nous avez également interrogés sur le projet d'États généraux de la Justice. Nous appelions cet événement de nos vœux et notre secrétaire général Grégory Joron a partagé deux tribunes dans la presse avec la secrétaire générale d'Unité Magistrats Force Ouvrière pour appeler à la tenue de ces États généraux. Il se pose à l'évidence un problème de réponse pénale, particulièrement vis-à-vis des auteurs d'infractions envers les policiers. Nous devons trouver des solutions. De graves problèmes se posent, plus largement, au regard de l'évolution de la justice. Là où, il y a trente ans, l'aménagement de peine constituait l'exception et l'emprisonnement la règle pour les délits et crimes, les choses se sont inversées : l'emprisonnement est devenu l'exception et l'aménagement de peine la règle. C'est le résultat de dispositions accumulées, notamment sous les ministères de mesdames Taubira et Belloubet. Il faut vraiment que l'on revienne à quelque chose de plus efficient.

La sanction pénale a vocation à punir à réparer et, cerise sur la gâteau, à réinsérer des auteurs d'infractions. A l'heure actuelle, la sanction pénale ne répond plus aucune de ces trois tâches. Il se pose sans doute un problème de moyens. Les moyens carcéraux sont ce qu'ils sont. Sans doute d'autres moyens de la justice doivent-ils être améliorés. Il suffit par exemple de songer aux greffiers. Nous n'avons aucune garantie que ce puisse être le cas dans des délais assez brefs. Nous souhaitons qu'un débat public s'ouvre quant à ce qu'attend la société vis-à-vis de la justice, en explicitant ce que la société ne veut plus (les féminicides, les atteintes aux policiers et aux personnes dépositaires de l'autorité publique d'une manière générale). Nous attendons que toutes ces infractions soient ciblées par la justice de manière systématique.

M. François-Noël Buffet, président – La distinction entre ceux qui sont présents dans la salle et ceux qui participent à l'audition à distance répond aux conditions de jauge que nous devons respecter au sein de l'institution sénatoriale. Je ne sais pas comment les choses se

sont organisées mais en aucun cas, il n’y a plus ou moins d’importance pour les uns ou pour les autres. En outre, il y aura certainement d’autres occasions de venir au Sénat.

M. Yann Bastière, délégué national aux questions judiciaires, Unité SG Police. – Je vais centrer mon propos sur le projet de loi « confiance dans l’institution judiciaire », étudié dernièrement à l’Assemblée nationale, qui arrive prochainement pour être étudié au Sénat. Vous nous avez orientés vers certains articles, parmi lesquels l’article 2, qui traite de la réforme de l’enquête préliminaire.

Je ne vais pas reprendre les propos de mes collègues, avec lesquels nous sommes totalement d'accord. L’article 9 porte sur la remise de peine. L’application de la peine nous importe beaucoup. Nous espérons bien que la justice fera son œuvre.

L’article 3 nous importe aussi beaucoup. Une partie de cet article a fait l’objet d’un amendement n°814. Il nous semble traduire, de même que de nombreux articles du projet de loi, d’ailleurs, une défiance envers les enquêteurs. C’est ce qui ressort des premières remontées de terrain. Nous sommes les ouvriers de la procédure pénale. Les enquêteurs du corps d’encadrement et d’application forment le gros des troupes. Ce sont eux qui interpellent et qui enquêtent, même s’ils ont de moins en moins le loisir de le faire. 80 % des actes d’une procédure sont en effet des actes de forme, dans la délinquance de masse. Il faut y remédier, notamment par une réforme de la procédure pénale.

Ce n’est pas ce qui se dessine à travers ce projet de loi de confiance dans l’institution judiciaire. À cela s’ajoute la présence de l’avocat en perquisition, sur un acte déjà initialement très chronophage, qui implique généralement un déplacement hors des locaux de police, souvent à plusieurs kilomètres. Nous nous sommes entretenus dernièrement avec le directeur de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris. Ce format existe déjà en Suisse, où les perquisitions peuvent durer un peu plus de 36 heures. Vous imaginez bien à quel point, sur une durée totale de 48 heures de garde à vue, cela limite les possibilités d’agir.

Certes, en matière de stupéfiants, la garde à vue peut durer 96 heures mais la perquisition sera aussi particulièrement chronophage. Nous nous inquiétons du temps qu’il va rester pour l’enquête elle-même. La défiance s’ajoute ici à la complexification. De nombreux éléments, dans ce texte, montrent que le futur de l’enquêteur sera de plus en plus compliqué. La crise des vocations s’avère extrêmement prégnante dans cette filière et les pistes actuellement à l’étude par notre administration ne sont pas les bonnes. Le Syndicat des cadres de la sécurité intérieure vient de réclamer une prime d’encadrement judiciaire. Je n’ose pas vous parler de l’augmentation de 18 euros dont bénéficieront peut-être, à partir du 1er janvier, les enquêtes si le décret paraît – car il n’est toujours pas publié. Cela fait rire – jaune – tout le monde. Messieurs les sénateurs, entendez cette grogne qui sourde au sein de la filière d’investigation, car elle pourrait alimenter la perte de confiance dans l’institution judiciaire.

Souhaitons que les États généraux de la Justice témoignent d’une prise en compte du caractère totalement obsolète de la procédure pénale, hors d’âge, qui a empilé des briques les unes sur les autres. L’amendement n° 814 en constitue une de plus. À défaut de cette prise de compte, l’avenir de l’investigation, au sein de la police nationale, sera plus que sombre.

Nous appelons de nos vœux une étude d’impact de toutes ces réformes sur le terrain. L’amendement 814 va venir à l’étude au Sénat et nous ne doutons pas que vous y attacherez la plus grande importance. Cette proposition était venue de vos rangs dans le cadre de la loi de justice 2018-2022. Elle est extrêmement mal perçue par les enquêtes de la police

nationale, sur l'ensemble du spectre. L'acte de perquisition est si chronophage que beaucoup se demandent comment nous pourrions travailler demain s'il venait encore à se complexifier.

Mme Linda Buquet, conseiller technique, Synergie officiers. – Je suis aujourd'hui accompagnée par Benjamin Iseli, secrétaire national de Synergie Officiers.

J'aimerais insister sur le climat délétère de violence dans lequel nos collègues travaillent quotidiennement. Il ne se passe pas un jour sans qu'un événement ne défraie la chronique. Tout le monde en fait le constat mais rien ne change.

La plus grande difficulté, à nos yeux, réside dans l'absence de reconnaissance de l'autorité des forces de police, en raison d'une réponse pénale insuffisamment pertinente, à tel point que s'accroît un sentiment d'incompréhension dans les rangs de la police nationale. Tel est le cas en particulier lorsque les enquêteurs s'investissent dans une enquête judiciaire, identifient les auteurs de violences, réussissent à les interpeller et que la réponse pénale n'est pas à la hauteur. Nous ne savons pas encore ce qu'il sortira des États généraux de la justice. Nous appelons en tout cas de nos vœux la célérité et la sévérité de la justice pour ce type de faits.

La crise du judiciaire, qui ne suscite plus de vocations, a déjà été soulignée. Un certain nombre de projets ont vu le jour, notamment en termes de simplification de la procédure pénale. Là encore, ce n'est pas à la hauteur des attentes des policiers. A titre d'exemple, un certain nombre de circonscriptions, au sein de la préfecture de police, seront sites pilotes pour le projet d'oralisation d'une partie de la procédure pénale, notamment sur la garde à vue, compte tenu de son caractère très chronophage et du formalisme qu'elle exige. Il s'agira en fait de lire à l'interpellé ses droits, soit trois pages à lire, à enregistrer, avec un CD à placer sous scellé. Au final, le gain de temps sera inexistant. Les policiers doivent avoir voix au chapitre pour formuler des rapports en vue de simplifier leur quotidien, notamment dans le domaine judiciaire.

M. Frédéric Lagache, délégué général, Alliance Police nationale. – Il a été rappelé que plusieurs commissions s'étaient déjà réunies, ayant mis en exergue les difficultés que rencontrent les policiers dans l'exercice de leurs missions, notamment la menace terroriste, la pression migratoire, la radicalisation des mouvements sociaux, ainsi que l'application des règles sanitaires et l'augmentation de la délinquance.

Cette pression a conduit depuis plusieurs années à une augmentation, comme vous le savez, des heures supplémentaires. Elle a également conduit à une hyper-vigilance de nos collègues, qui s'est transformée en un épuisement de l'ensemble des forces de l'ordre. Cette pression a aussi fait des policiers les cibles de tous les acteurs qui ne veulent plus voir les forces de l'ordre dans ce pays. Le seul fait d'incarner l'autorité, quelle qu'elle soit (élus, instituteurs, pompiers...) suffit à faire de nous des cibles de la délinquance au quotidien et des terroristes. Nous l'avons vu à la lumière des affaires dramatiques que nous avons pu vivre. Nous sommes aussi la cible de responsables politiques, de certaines associations et de certains journalistes, à tel point que le policier doit aujourd'hui se cacher de sa fonction afin d'éviter d'être visé dans le cadre de sa vie citoyenne. Il doit se protéger lui-même et il doit protéger sa famille. Aucun enfant de policier ne peut dire à ses camarades d'école qu'il est l'enfant de policiers, sauf à être systématiquement visé.

Notre manifestation intersyndicale, à laquelle vous avez fait allusion, avait réuni près de 35 000 personnes, policiers et citoyens, mobilisés en une semaine. Ce fut l'occasion de souligner des messages essentiels à nos yeux.

Il faut une cohérence entre l'action du ministère de l'Intérieur c'est-à-dire l'action de nos collègues (ceux qui identifient les délinquants, rassemblent les preuves puis présentent les individus aux magistrats) et le ministère de la Justice (ceux qui vont faire appliquer la loi). Dès lors que les faits sont constitués, une incompréhension se fait jour, très fréquemment, au regard de l'application de la loi. Ce fut d'ailleurs l'objet de cette manifestation, qui a fait l'unanimité parmi les syndicats de police. Nous étions nombreux et ce mouvement a été compris de la population. En atteste un sondage, dont on ne peut soupçonner qu'il fût manipulé par une quelconque organisation syndicale : il indiquait que les citoyens de ce pays avaient plus confiance dans la police que dans la justice de leur pays.

Il faut bien sûr, comme cela a été rappelé, disposer de policiers motivés, tant par leur pouvoir d'achat direct que par leur pouvoir d'achat indirect. Comment peut-on vivre décemment et appréhender notre métier sereinement avec un salaire de 2 000 euros par mois, alors qu'en égard au niveau des loyers, dans de nombreuses villes, il ne laisse que 800 euros pour vivre. Ni vous ni moi, à mon avis, ne pourrions appréhender le métier sereinement dans de telles conditions.

Nous plaçons enfin pour que notre action s'appuie sur des textes et des règlements adaptés. Nous entendons parler depuis très longtemps de l'allègement de la procédure pénale, afin que nos collègues enquêteurs passent plus de temps à enquêter qu'à faire de la paperasse. Je me souviens de certaines manifestations lors desquelles on nous avait promis monts et merveilles sur ce chapitre de l'allègement de la procédure pénale. L'une d'elles avait eu lieu place Vendôme, autre lieu symbolique, sans que cela ne suscite d'ailleurs autant de polémiques que notre dernière manifestation. Toujours est-il que la procédure pénale a continué par la suite de s'alourdir. Les choses sont dites mais ne sont – quasiment – jamais faites.

Alors que le policier devient de plus en plus une cible, comme nous l'avons vu lors d'attentats terroristes, la loi sur la sécurité globale prévoyait des dispositions de floutage et d'anonymisation du policier dans le cadre de l'exercice de ses missions. Le sujet avait été évoqué à de multiples reprises dans différentes commissions, à l'Assemblée nationale et au Sénat. Cette demande est malheureusement peu entendue, même si l'on nous dit souvent, en aparté, que nous avons raison.

M. Stanislas Gaudon, délégué général, Alliance Police nationale. – Parmi les difficultés au quotidien, dans l'exercice des missions, nous ne pouvons évidemment, en tant que syndicalistes, passer sous silence la question des conditions de travail et des moyens alloués. Le budget de la police nationale est un budget déséquilibré, comme vous le savez, avec 90 % de masse salariale, au détriment de l'investissement et du fonctionnement, qui n'ont perdu « que » 130 millions d'euros en l'espace de trois ans. Combien de voitures en moins, de rénovations immobilières en moins ou d'ordinateurs en moins cela représente-t-il? Au quotidien, le policier se retrouve entravé, faute d'ordinateurs, de véhicules corrects, sans compter un immobilier parfois délabré et qui tombe en décrépitude. Au quotidien, ce n'est pas facile. Il faudra revenir sur ce budget de la police nationale. Je mettrai de côté le budget 2021, qui a été placé sous perfusion à la faveur du Plan de relance. J'ose espérer que le budget 2022 ne sera pas en baisse par rapport à ceux qui ont précédé et que nous verrons un peu d'ambition dans les moyens alloués aux forces de sécurité.

L'autre moyen touchant aux conditions de vie et de travail des policiers réside dans les moyens réglementaires et juridiques, comme l'ont souligné plusieurs intervenants. Souvent, des efforts sont produits au moment de la rédaction des textes mais ceux-ci se trouvent entravés, parfois par l'exercice parlementaire de la navette, parfois par des décisions du Conseil Constitutionnel ou du Conseil d'État, lequel a censuré certaines dispositions qui nous semblaient intéressantes pour nos collègues.

Je pense par exemple à l'engagement pour les forces mobiles et à la décision du Conseil Constitutionnel relative à la protection des policiers, lorsque leur visage est diffusé sur les réseaux sociaux. Il faudrait qu'on ait l'ambition d'aller jusqu'au bout pour réellement donner aux policiers les moyens juridiques et réglementaires d'exercer sereinement leurs missions au quotidien.

Si le policier va mal, il a néanmoins une forte motivation pour protéger les personnes et les biens, ce qui le conduit parfois à effectuer des heures supplémentaires ou être rappelé le week-end. Il n'en demeure pas moins qu'in fine, c'est lui qui est en souffrance car il perçoit une perte de sens du métier.

Je ne reviendrai pas sur la procédure pénale. De nombreuses choses ont été dites. Des choses avaient été annoncées mais n'ont pas été faites. Je pense en particulier à toute la partie numérique. Je m'interroge d'ailleurs quant à ce qu'il est advenu d'un budget de plus de 100 millions d'euros qui devait être consacré à la direction du numérique. En voyant que le logiciel Scribe n'est toujours pas opérationnel en matière d'investigation, nous ne pouvons que nous interroger quant aux moyens alloués aux forces de sécurité.

Enfin, si, effectivement, les policiers travaillent bien avec les magistrats dans le cadre des enquêtes, quel que soit le cadre d'enquête, un tableau contenu dans un rapport sénatorial sur la loi « sécurité globale » nous apporte un tout autre éclairage sur la réponse pénale. Sur trois ans, il a été fait état de toutes les agressions à l'encontre des policiers, des fonctionnaires exerçant des missions de service public et des sapeurs-pompiers. Les taux d'emprisonnement prononcés et les quantums de peine prononcés m'invitent à rejoindre le verdict du Sénat, dont le rapport soulignait l'existence d'un fossé entre les peines encourues et les peines prononcées. Je ne parle même pas des peines exécutées, car le constat irait encore plus loin. Les policiers ne comprennent pas l'aboutissement de leur travail au bout de la chaîne pénale et les citoyens ne le comprennent pas davantage. Pour preuve, moins d'un Français sur deux fait confiance à la justice.

Une fois que l'on aura établi ce diagnostic, il faudra avoir le courage de donner une impulsion nouvelle. Si chacun s'accorde sur le principe de séparation des pouvoirs, la politique pénale s'impulse et seul le Garde des Sceaux peut le faire. Cela peut être fait en corrélation avec les policiers. On nous a parfois reproché de ne pas livrer tous les éléments dans les enquêtes. Si on ne donne pas aux policiers tous les moyens de mener des enquêtes, les taux d'élucidation peuvent effectivement s'avérer compliqués à gérer. Cette chaîne pénale devra être prise en compte par l'ensemble des acteurs. En tant que législateurs, vous pouvez nous y aider à travers l'écriture des textes et nous vous en remercions.

M. François-Noël Buffet, président. – Sachez que la Commission des lois a beaucoup de regrets quant au texte sur la sécurité globale. Elle s'était beaucoup investie pour en rédiger un certain nombre d'articles.

M. Jean-Paul Megret, secrétaire national, syndicat indépendant des commissaires de police. – Je m’efforcerai de ne pas être redondant avec les propos des représentants des autres associations professionnelles, car malheureusement, sur le sujet qui nous réunit, nous sommes tous unanimes : nous sommes confrontés à une crise profonde de la police nationale, qui fait écho à une crise profonde de la société française. Celle-ci subit énormément de violence, avec des violences de plus en plus graves. Ceux qui les commettent bénéficient, au-delà de l’excuse, de l’impunité la plus totale, et la société s’inquiète. Nous sommes aux premières loges et nous sommes ceux qui sont les plus exposés à ce débordement de violence.

Nous avons manifesté il n’y a pas longtemps, suite à des évènements plus que dramatiques, après que deux de nos collègues ont été, en deux endroits différents, lâchement assassinés. Nous avons déjà manifesté il y a quelque temps pour signaler nos grandes difficultés.

Au-delà du petit bal médiatique, la réponse du Gouvernement est inexistante, car nous sommes coincés par un certain nombre de principes, comme cela été rappelé : on ne peut rien demander à la Justice et celle-ci n’a pas de comptes à rendre, ni à la communauté nationale, ni aux élus ni aux ministres. D’un autre côté, les policiers sont régulièrement attaqués, leurs familles régulièrement stigmatisées. Nous avons été amenés à lancer, ces dernières années, des plans pour lutter contre les suicides, qui se multipliaient au sein de notre Institution. Ce n’est pas un hasard.

La situation actuelle pourrait faire sourire si elle n’était pas si grave. Le jour même de cette fameuse manifestation, alors que nous expliquions les difficultés de nos métiers, de nombreuses personnes s’y sont jointes, des citoyens, des élus et des parlementaires de tous bords, pour nous soutenir. Le soir même, le Parlement a voté des dispositions pour entraver nos missions. Je pense à la disposition sur la perquisition. Ce sont des dispositions qui, d’une façon générale, témoignent d’une méfiance vis-à-vis de l’action des forces de l’ordre. Faire participer un avocat à une perquisition, laquelle est déjà soumise à un certain nombre de règles de forme, c’est estimer que les policiers et gendarmes font n’importe quoi ou ont une attitude liberticide. C’est une façon de reprendre d’une main ce qu’on essayait de nous donner symboliquement de l’autre en manifestant à nos côtés.

Vous savez tous, malheureusement, que même si les travaux éclairés de votre commission, au Sénat s’efforcent d’édulcorer un certain nombre de conséquences funestes de certains textes, ce genre de réforme, proposé au nom des libertés, conservera une part de matérialité. Celle-ci est aujourd’hui devenue tout à fait insupportable pour ceux qui sont chargés de faire respecter la loi et les règlements dans ce pays. Nous le voyons tous les jours sur les chaînes d’information. Nous sommes amenés à faire respecter diverses prescriptions, jusqu’à des couvre-feux. Notre action n’a plus de sens et ne peut être confirmée aujourd’hui par l’étape suivante de la chaîne pénale. On demande régulièrement à notre Institution de se réformer, ce qui est le signe qu’elle n’est pas suffisamment efficace, alors que toutes les institutions, autour, ne s’interrogent jamais sur leur utilité réelle au service de la population.

Ces préoccupations sont portées du gardien de la paix aux chefs de service et directeurs centraux. Ce n’est donc pas un réflexe corporatiste mais un vrai sentiment d’abandon des pouvoirs publics.

M. François-Noël Buffet, président. – Sur le point particulier des perquisitions, avons-nous ou existe-t-il un certain nombre de statistiques sur des procédures qui auraient été

annulées du fait d'un problème de légalité des perquisitions ? Avons-nous des chiffres à ce sujet ?

On peut donner un sens à la présence d'un avocat au cours de la perquisition. Le premier élément, pour savoir si les choses se passent bien, ce qui est vraisemblablement le cas dans 90 % des procédures, réside peut-être dans le nombre de recours introduits suite à des actes de perquisition et ayant entraîné des nullités de procédure (dès lors que celle-ci n'aurait pas respecté les règles) ? Avons-nous de tels éléments d'appréciation qualitative ?

M. Yann Bastière. – La perquisition est très encadrée par les textes. Dans les possibilités de l'enquête, la présence du mis en cause est prévue. Dans d'autres cas, ce sont des représentants légaux qui peuvent être présents, par exemple les parents. En bout de course, lorsqu'il n'y a pas d'autre choix, deux témoins choisis au hasard, qui peuvent être des voisins ou des passants, peuvent être sollicités pour assister à la perquisition.

Cet acte est donc encadré de garanties quant à la légalité et aux bonnes pratiques des OPJ.

Cet amendement va exactement dans le sens d'une défiance. Peut-être quelques dérives existent-elles sur le plan de la procédure mais ne faisons pas d'amalgame. Sur les réseaux sociaux, certains se félicitent de cet amendement au motif qu'on ne verra plus des canapés éventrés à coup de couteau. Ce n'est pas possible. Sur place, l'individu pourrait dénoncer de tels comportements s'ils avaient lieu.

Cet amendement qui concerne certaines infractions plutôt dans le « le haut du spectre », va cadrer certaines pratiques de façon assez limitée. J'évoquais ce qu'il se passe en Suisse. On me disait la semaine dernière que, lors d'une perquisition, dans une affaire importante, il y avait sur place davantage d'avocats que d'enquêteurs. C'est tout de même affolant.

M. Jean-Paul Megret. – Je voudrais confirmer ce qui vient d'être dit et apporter un éclairage complémentaire. Effectivement, il y a un certain nombre de conditions de forme, à commencer par la présence d'un officier de police judiciaire. On ne peut être officier de police judiciaire qu'après avoir été formé et avoir passé un examen. Il existe aussi des règles de forme, notamment sur le plan des horaires. On ne fait pas de perquisition la nuit, sauf autorisation spéciale d'un magistrat du siège.

Au-delà de l'exemple un peu pittoresque de la Suisse, actuellement mis en lumière, aucun pays au monde ne pratique la présence de l'avocat en perquisition, pas même le pays des avocats, c'est-à-dire les États-Unis d'Amérique, où les avocats sont pourtant extrêmement puissants. On n'aurait pas l'idée, aux États-Unis, de faire participer un représentant d'une des parties à un acte d'investigation. Si l'on va par là, peut-être voudra-t-on y faire participer également le représentant du parquet. Ce sera un happening général pour savoir quand il faut être présent.

Surtout, les perquisitions se déroulent souvent très tôt le matin. Je doute de la présence effective, à ces heures, d'un certain nombre de personnes. Il faudra donc les attendre et y consacrer une matinée, là où on y passait deux heures. Il faudra assurer des formes de roulement et mettre en place un dispositif de sécurité extrêmement lourd. Dans les faits, cela conduira à ne plus perquisitionner certains lieux et donc à collecter moins de preuves, ce qui assurera l'impunité d'un certain nombre de personnes. Dans les enquêtes, l'on se rend parfois

d'un endroit à l'autre extrêmement rapidement, si l'on trouve une deuxième adresse au cours d'une perquisition par exemple. Il n'y a jamais eu de remise en cause de la perquisition au motif qu'elle aurait eu lieu sans avocat. C'est une demande des avocats, qui permet à ceux-ci, pour les avocats commis d'office, d'être rémunérés pour un certain nombre d'actes supplémentaires, au-delà des auditions actuellement effectuées dans les commissariats.

M. Pascal Jakowlew. – L'article 56, en matière de saisies et de scellés, nous pose également une difficulté les saisies et scellés doivent être effectués en temps réel. Lorsqu'il y a énormément de matériel à saisir, l'exploitation est effectuée au service. Or l'article 56 prévoit le scellé provisoire. En revanche, les saisies et scellés doivent être signés par toutes les parties ayant participé à la perquisition. Cela signifie que l'OPJ reste à la disposition de l'avocat le lendemain, lorsqu'il sera disponible, ce qui pose problème.

M. Henri Leroy. – Nous avons, dans le cadre du Beauvau de la Sécurité, auquel participent tous les syndicats de police, tenu le 27 mai une table ronde sur ce sujet de la police et de la justice, en présence du Garde des Sceaux et du ministre de l'Intérieur. Elle a duré quatre heures trente. Les élus ont eu la parole durant 20 à 30 minutes, l'ensemble des syndicats et les ministres pendant trois heures environ et les ministres durant une demi-heure environ. Les positions que vous venez d'exprimer y ont été exposées de façon très claire et détaillée, tant au ministre de la Justice qu'à celui de l'Intérieur. On ne peut donc pas affirmer que les ministres n'ont pas été informés de toutes vos préoccupations en ce qui concerne les perquisitions, les gardes à vue ou de nouveaux problèmes qui se font jour en ce qui concerne la procédure pénale. Cela a été bien entendu.

Lors de mon intervention, le Garde des Sceaux me disait qu'il avait entendu parler de nos travaux. Il faisait allusion au rapport sur l'état des forces de sécurité, que nous avons remis à l'époque à Édouard Philippe, Premier ministre et au ministre de l'Intérieur, Gérard Collomb ou son successeur. Durant six mois, les 21 sénateurs de la mission ont tenu 481 auditions, tenu 42 tables rondes et effectué 18 déplacements de terrain. Cette séance a eu lieu en présence du procureur de la République de Clermont-Ferrand. La Commission des lois a transmis une nouvelle fois les 350 pages de ce rapport sur l'état des forces de sécurité, travaux qui étaient présidés par Michel Boutant, avec pour rapport François Grosdidier. J'en ai discuté ensuite avec le ministre de l'Intérieur, qui n'avait jamais vu ce rapport. Il me l'a dit. Le ministre de l'Intérieur l'a vraisemblablement dans ses tiroirs mais je lui ai de nouveau transmis notre rapport afin de m'assurer que toutes les observations que vous avez formulées aujourd'hui ont bien été portées dans le cadre du Beauvau de la Sécurité, institué par le président de la République. Le gouvernement ne peut donc pas ignorer aujourd'hui ce que vous revendiquez aujourd'hui dans tous les domaines.

Vous retrouverez dans ce rapport quatre propositions qui ont été actualisées sur le terrain :

- le principe de stage d'immersion, mêlant policiers et magistrats, pendant le cursus de la formation initiale – principe entériné par le procureur de la République de Clermont-Ferrand, qui représentait la magistrature ;
- la réforme totale du code de procédure pénale, dont le volume a été multiplié par huit en trente ans ; pour le co-rapporteur de la simplification de la procédure pénale, Jacques Baume, « la lourdeur de la procédure pénale est incontestable. Le code de procédure pénale est illisible, tant pour nos enquêteurs que pour le parquet, le juge d'instruction et la quasi-totalité des intervenants de la procédure pénale » ;

- l'oralisation de la procédure ;
- sa dématérialisation.

Telles sont les quatre propositions que vous retrouvez dans le rapport sur les forces de sécurité.

M. François-Noël Buffet, président. – Je puis vous informer que nous auditionnerons jeudi (17 juin 2021) madame de Montchalain et monsieur Dupont-Moretti à propos de la dématérialisation, pour la partie judiciaire.

M. Alain Richard. – Je suis frappé par la pauvreté, voire l'inexistence des statistiques portant sur le fond des jugements. On sait très peu de chose sur ce qui est jugé au pénal comme pour les autres champs de l'activité judiciaire. Il faut le rappeler aux Gardes des Sceaux successifs, car c'est un outil de travail pour tous, y compris pour l'administration de la justice.

Ici, comme législateurs, nous sommes en priorité concernés par l'évolution du code de procédure pénale et le facteur de paralysie que constitue son alourdissement, ainsi que le déséquilibre entre les parties dont il témoigne aujourd'hui. De mon point de vue, telle est la priorité. Dans vos organisations se trouvent de nombreux acteurs de terrain de la procédure pénale et nous aurions besoin d'un relevé extrêmement factuel, écrit, détaillé, des dispositions du code de procédure pénale qui sont les plus paralysantes ou génératrices de risques d'erreur. Le métier d'avocat pénaliste est d'abord un métier de procédurier. Il me paraît donc très utile d'examiner ce qu'il y a dans le « tableau de chasse » des avocats pénalistes, c'est-à-dire les procédures qu'ils parviennent à faire tomber, en utilisant telle ou telle disposition du code de procédure pénale. Je crois vraiment que c'est sur cette base que nous devons travailler.

Il se trouve que je représente le Sénat au sein de la commission supérieure de codification, où nous mettons en ordre les différents textes pour en retirer les incohérences. Les personnes plus qualifiées que moi qui y siègent sont convaincues que le code de procédure pénale présente, dans les faits, des travers importants en tant que texte. Il me semble qu'il y a là matière à un dialogue très factuel et très professionnel sur les points critiques du code de procédure pénale, sans porter atteinte au caractère élémentaire des droits de la défense ni à la liberté, pour le prévenu, de ne pas s'exprimer, que rappelle à juste titre le Conseil Constitutionnel.

Puisque nous constatons, du fait de ces difficultés, un moindre attrait pour les postes d'officiers de police judiciaire, que choisissons, en second, les personnels qualifiés qui auraient le potentiel et un intérêt pour la police judiciaire ? Comment cette perte d'attractivité se traduit-elle dans leurs choix d'affectation ?

M. Léo Moreau. – Je voudrais d'abord répondre à la remarque de monsieur Leroy à propos du rapport de 2018 sur l'état des forces de sécurité, qui a effectivement constitué un travail conséquent. Un problème réside aussi dans le fait que le ministère de l'Intérieur est le ministère de l'urgence. Je crois que monsieur Darmanin est le neuvième ministre de l'Intérieur en dix ans et le troisième du présent quinquennat. Lors de chaque changement de ministre, nous réexpliquons nos problématiques, qui ne sont pourtant pas nouvelles. Des constats ont été posés, notamment lors du Beauvau de la Sécurité, mais nous les mettons en exergue de longue date en tant que représentants du personnel. Chaque fois, pour les réformes

d'ampleur, nous nous heurtons à un calendrier (politique, médiatique etc.) qui n'est pas toujours le même que celui des attentes des personnels.

S'agissant du code de procédure pénale, le secrétaire général de notre syndicat a souligné, lors du Beauvau de la Sécurité, qu'il s'agissait « d'un montre devenu inintelligible, même pour les professionnels ». Il est vrai que l'actuel code de procédure pénale a des airs de Frankenstein, pour avoir été modifié à l'occasion de chaque loi de procédure pénale – et elles sont assez fréquentes. Au-delà des critiques de fond, on pourrait donc souligner son manque de stabilité. Les enquêteurs et magistrats consacrent une partie de leur temps à la compréhension, dans chaque nouveau texte, de ce qui va changer pour eux au quotidien. Nous pouvons signaler des dysfonctionnements de façon extrêmement précise mais il faudrait tout simplement envisager de le réécrire. Un tel chantier ne peut évidemment se conduire en quinze jours et doit – sans préjuger du rôle du Parlement à l'issue du processus – associer les enquêteurs (policiers et gendarmes), les magistrats, les avocats, etc. Notre procédure pénale est aujourd'hui au milieu du gué. On n'a pas choisi entre l'inquisitoire et l'accusatoire. Les enquêteurs de terrain nous disent que l'on cumule ainsi les difficultés des deux modèles. Il va donc falloir choisir et réécrire ce code, en remettant à plat l'ensemble de ses dispositions avec le concours des professionnels. Nous avons conscience que ce chantier ne pourra, du fait du calendrier, être lancé dans l'immédiat.

Je pense que ce sera aussi l'un des enjeux des États généraux de la Justice. Nous attendons de savoir de quelle manière nous serons, en tant qu'organisations représentatives des fonctionnaires de police, associés à cette démarche. Il est toujours positif que l'on débattenne mais nous n'allons pas découvrir les difficultés de la justice à l'occasion des États généraux de la Justice, en particulier les problèmes de moyens, qui sont exprimés par les représentants des magistrats, des agents d'insertion et de probation, etc. Nous allons une nouvelle fois nous réunir et débattre. Il ne faudrait pas que nos collègues constatent que, concrètement, une fois de plus, la procédure pénale s'alourdit pendant que nous en débattons.

Quant aux services choisis ensuite par les agents, un mouvement inverse à celui qu'on connaissait il y a un certain nombre d'années peut aujourd'hui être observé. Il était logique de commencer par la voie publique, avant de rejoindre un service d'investigation dans un commissariat, puis peut-être un service spécialisé. Aujourd'hui, il existe une diversité d'aspirations de nos collègues, sur le plan géographique et en termes de spécialisations. Mais nombre de nos collègues, fatigués de l'investigation, des risques d'erreur induits par la procédure et de cette tension quotidienne, vont se diriger vers des services de voie publique ou des services de renseignement préservant un aspect d'investigation, sans être soumis au même formalisme procédural.

Dans un commissariat de Seine-Saint-Denis, aujourd'hui, vous avez toutes les chances de retrouver, au sein du service d'accueil et d'investigation de proximité, des gardiens de la paix sortis d'école, qui seront encadrés par un lieutenant sorti d'école, lui-même peut-être placé sous la responsabilité d'un commissaire sorti d'école, car il existe des territoires et des fonctions qui sont devenus très peu attractifs. Si les mesures indemnitaires ont tout leur sens pour reconnaître le travail des officiers de police judiciaire et le travail judiciaire qui est effectué, il faut avant tout redonner du sens au travail de nos collègues afin de les attirer de nouveau vers l'investigation, au-delà du seul respect des obligations procédurales dont ils comprennent de moins en moins le sens.

M. Pascal Jakowlew. – J'ai travaillé vingt ans en police judiciaire. Je l'ai quittée pour les Renseignements généraux, car le formalisme judiciaire était devenu beaucoup trop

lourd. Un enquêteur ne travaille plus sur le fond aujourd'hui. Nous sommes devenus des techniciens du formalisme. Il faut être habilité pour tout et il n'y a plus aucun intérêt dans le métier. Ce n'est pas qu'une question d'argent. Même pour 200 ou 300 euros supplémentaires, je ne retournerais pas à l'investigation. Cela ne m'intéresse pas. Ma motivation se trouve dans l'intérêt de mon métier au quotidien. Or nous n'y trouvons plus de plaisir.

M. Frédéric Lagache. – Le sénateur Richard posait la question de la finalité des peines. Je rappelle que nous avons eu les mêmes interrogations, puisque nous avons proposé, à une époque, et réaffirmé lors de notre récente, manifestation la mise en place d'un observatoire de la réponse pénale contre ceux qui agressent les forces de l'ordre. C'était simplement pour démontrer qu'au bout de la chaîne pénale, la décision du magistrat avait un rôle crucial. Ce n'est pas pour rien si l'autorité est aujourd'hui remise en cause, celle du policier mais aussi, in fine, celle du citoyen. Lorsqu'on agresse impunément un représentant des forces de l'ordre, on peut s'imaginer que l'on peut s'en prendre à un élu, à un professeur et plus facilement encore à un citoyen. Tout ceci forme une chaîne qui nécessite des prises de décision. C'est la raison pour laquelle nous avons exprimé cette revendication relative à un observatoire de la réponse pénale, en examinant à la fois la peine encourue (en cas d'agression d'un policier, selon le code pénal), la peine prononcée par le juge et la peine réellement effectuée, lorsque l'individu passe devant le JLD (juge des libertés et de la détention).

C'est ce que je soulignais tout à l'heure : l'aménagement de peine est devenu la règle alors que l'emprisonnement est devenu l'exception. Nous sommes amenés à exercer une sorte de contrôle des décisions des magistrats, car peu d'individus sont sanctionnés, en dehors des affaires médiatiques, parmi ceux qui agressent les policiers, en vertu d'un principe idéologique : la justice tend aujourd'hui à sanctionner davantage ceux qui ont 20 ou 25 faits derrière eux plutôt que ceux qui commettent leur première infraction. C'est un choix de doctrine de la politique pénale à la française, à la différence d'autres pays démocratiques qui ont fait un choix différent. Là aussi, une interrogation se fait jour, en écho avec les États généraux de la Justice.

Si nous n'avons pas de places de prison, on ne pourra emprisonner. C'est un peu le serpent qui se mord la queue. La prison restera l'école du crime dès lors que ceux qui y vont sont déjà formés au crime. Si l'on s'interroge sur la récidive à propos d'auteurs qui ont déjà commis 25, 50 ou 100 faits, soyez assurés que ceux qui sont confrontés à eux au quotidien, parmi les forces de l'ordre, ne se posent pas du tout cette question.

M. François-Noël Buffet, président. – Vous avez mis en exergue trois points principaux, la philosophie générale, la sanction pénale et l'exécution de la peine. Pouvons-nous considérer que votre préoccupation première porte moins sur le quantum de la peine prononcée que sur l'importance absolue de l'exécution rapide de la peine ?

M. Stanislas Gaudon. – Les deux sont également importants. Le document auquel je faisais référence, qui est un document officiel, issu de la Chancellerie et annexé à un rapport du Sénat, fait état des taux de peines d'emprisonnement prononcées et des quantums de peine par rapport aux peines encourues. En cas d'atteinte contre une personne dépositaire de l'autorité publique sans ITT, la peine encourue est de trois ans et le quantum moyen est de 5,8 mois. La grille des peines, depuis 2019, oblige, pour toute peine inférieure à six mois, à un aménagement de peine. Du coup, le raccourci est fait : pour l'agression d'un policier, l'auteur échappe à la case prison. Sur le plan symbolique, c'est un mauvais signal du point de vue du respect de l'autorité de l'État et de la protection dont doivent bénéficier les personnes

dépositaires de l'autorité publique. Ce signal encourage et entretient l'impunité qui s'est infiltrée dans la société actuelle. Le quantum de la peine et l'exécution de la peine constituent deux éléments indissociables.

De même, lorsque des peines prononcées sont – par exception – supérieures à un an, comme vous le savez, le jeu de la réduction automatique des peines et de leur réduction pour bon comportement conduit à des aménagements qui sont prononcés en cours d'exécution des peines. Là encore, on nous explique qu'il s'agit d'un principe de réinsertion. Là aussi, nous marquons de statistiques qui seraient intéressantes quant au taux de récidive. Nous avons regardé les chiffres de la Justice. Je ne suis pas en mesure d'affirmer qu'un primo-délinquant qui entrerait en prison devient récidiviste, car ce n'est pas le cas. Aujourd'hui, ce ne sont que des récidivistes qui vont en prison, car on fait de la gestion de la population carcérale alors que l'on devrait raisonner en termes de gravité d'infraction et de préjudice subi – car il y a aussi les victimes, que nous ne devons pas oublier.

M. Philippe Bonnacarrère. – Monsieur le président, vous m'avez confié, avec les collègues de la commission, le rapport sur le texte « confiance dans l'institution judiciaire », qui a été évoqué à plusieurs reprises. Je vais donc me concentrer sur ce rapport, en ayant une approche plus technique, et en m'excusant de ne pas me placer sur le plan des nombreux éléments évoqués par les uns et les autres (crise de l'autorité, stress des policiers, violence de la société...), bien que j'y sois particulièrement sensible.

J'aurai quatre questions à formuler. Je vais les présenter globalement avant d'y revenir par la suite. La première portera sur la chronologie. Vous serez probablement invités à l'automne à des États généraux de la Justice, sans doute en octobre. Ce calendrier est-il compatible avec l'adoption de la loi « confiance dans l'institution judiciaire », prévue fin décembre, selon le calendrier actuel ?

Mes deuxième et troisième questions porteront sur le contenu même du texte. Je vous propose d'y examiner ce qui s'y trouve et ce qui en est absent. Que pensez-vous de l'organisation d'États généraux de la Justice à l'automne, avec un texte a priori dans votre cœur de cible, qui aurait été adopté quelques jours avant ?

En d'autres termes, allez-vous porter vis-à-vis du ministère de la Justice l'idée qu'il serait raisonnable de n'examiner ce texte « confiance dans l'institution judiciaire » qu'après les États généraux de la Justice, notamment pour permettre d'intégrer leurs résultats ?

M. Julien Morcrette. – Je rejoins votre questionnement. Le calendrier suscite en effet des interrogations, du fait de cette inversion. Je reviens également sur le Beauvau de la Sécurité. Pourquoi celui-ci se tient-il alors que nous avons, avec le Livre blanc sur la sécurité intérieure, toute la matière pour statuer sur les questions de sécurité ? Ce Beauvau de la Sécurité a estomaqué pas mal de monde lorsqu'il a été annoncé.

Nous espérons qu'il en émergera quelque chose de consistant mais il retarde aussi l'adoption d'une loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) que nous appelons de nos vœux. Il faut arrêter avec le temps court et les effets d'annonce. Nous voulons que du sens soit donné à notre profession. Nous voulons de la perspective et non naviguer à vue. Pourquoi un Beauvau de la Sécurité et non un Matignon de la sécurité ?, peut-on également se demander. Lorsque vous avez une fuite chez vous, vous ne disposez pas des serpillières. Vous appelez le plombier.

Nous sommes confrontés à une délinquance galopante. Nous pouvons incessamment construire de nouvelles places de prison, si l'on n'agit pas sur les causes. Si un gamin commence à insulter et frapper ses parents, ou son instituteur (trice), comment voulez-vous qu'il ne frappe pas le policier lorsqu'il aura 15, 16 ou 18 ans ? Aujourd'hui, ce sont les pompiers qui trinquent, nouveau phénomène qui va en empirant.

Nous appelons de nos vœux, à la CFDT, un projet social et sociétal de lutte contre la délinquance, impliquant tous les acteurs de notre société, institutionnels et associatifs. Il s'agirait de mettre autour de la table les personnels de la petite enfance, de soutien à la parentalité, l'Éducation nationale, bien entendu la police et la justice, les acteurs de l'insertion professionnelle, notamment ceux de la politique de la ville. Agissons sur les causes et arrêtons de traiter les symptômes.

M. Léo Moreau. – La célérité et la certitude de la sanction nous semblent particulièrement importantes en ce qui concerne les mineurs délinquants. Avant qu'il ne s'engage dans un parcours de délinquance, cela n'aura pas beaucoup de sens de juger et d'infliger une peine d'emprisonnement, deux ans après, à quelqu'un qui commet un premier fait à l'âge de 15 ou 16 ans, s'il a déjà récidivé entre temps. Il se pose donc une question de rapidité, sans éluder les autres aspects que nous avons évoqués.

M. François-Noël Buffet, président. – Je rappelle à nos collègues sénateurs que la dernière LOPSI date de 2002 et qu'elle a été reprise en 2011. On peut imaginer qu'une nouvelle loi de programmation donnerait quelques perspectives aux acteurs de la sécurité – comme cela a été fait pour la justice à travers le texte de 2018.

M. Jérôme Moisant. – Nous ne partageons pas du tout l'avis de l'intervenant précédent. Nous avons participé aux travaux du Livre blanc. Nous faisons partie du groupe de travail public, dont faisaient partie des représentants de la société civile. Nous avons le sentiment de ne pas avoir été entendus. Le Livre blanc est clairement le fruit du travail de la technostructure.

Comme vous l'avez souligné, les syndicats sont très entendus dans le cadre du Beauvau de la Sécurité, en tout cas ont une grande faculté à s'exprimer. Au moins, nous avons le sentiment d'avoir pu dire tout ce que nous avons à dire. Pour des policiers, c'est déjà beaucoup.

En outre, le Livre blanc faisait un plan large de l'institution « police nationale » et de la sécurité intérieure dans son ensemble. Le Beauvau de la Sécurité traduit plutôt une approche macroscopique, notamment à l'échelle des personnels.

Vous nous demandiez si un problème de calendrier ne se posait pas. Les occasions de dire ce que l'on pense, de formuler quelques propositions pragmatiques, ne manquent pas. Nous avons participé à plusieurs reprises à la commission Beaume Nattali. Nous y avons participé à plusieurs reprises et nos interlocuteurs semblaient pleinement adhérer tant aux constats que nous dressions qu'aux solutions que nous proposons. In fine, malheureusement, comme souvent, pour les policiers, il ne se passe rien. Pire encore, on aggrave leur situation. Oui, l'on pourrait considérer qu'il existe une maladresse dans le calendrier. Néanmoins, compte tenu de ce qu'il en sortira au bout, nous avons le sentiment que ce concours de circonstances ne sera pas tellement malheureux.

M. Philippe Bonnacarrère. – Ma deuxième question porte sur le contenu du texte dit de confiance dans l’institution judiciaire. Je ne reviens pas sur la question de la perquisition. J’aimerais connaître votre sentiment à propos des enquêtes préliminaires, qui seraient limitées à deux ans. Y a-t-il de nombreuses enquêtes préliminaires qui durent plus de deux ans ? Quels domaines concernent-elles ? Parlons-nous seulement du trafic de drogue ou du travail du Parquet national financier ?

Je considère que vous avez répondu sur les réductions de peine. J’aimerais que vous disiez un mot du rappel à la loi. Je crois que vos organisations ne sont pas de fervents soutiens du rappel à la loi, qui serait supprimé. Toute suppression d’une disposition conduit néanmoins à se demander par quoi, dès lors, elle serait remplacée. Le nombre de places de prison est limité. Dans le même temps, il faut assurer une forme d’effectivité de la sanction.

M. Yann Bastière. – En ce qui concerne l’enquête préliminaire, pour avoir été sollicités dans le cadre de la commission Mattéi mandatée par le Garde des Sceaux, nous avons déjà exprimé nos craintes quant à cette unification. Comme vient de le dire mon collègue, peut-être avons-nous été écoutés mais non entendus, puisque les dispositions les plus contraignantes ont finalement été retenues pour être intégrées dans le projet de loi.

Déjà, aujourd’hui, rares sont les dispositions du texte actuel (article 75 et suivants) qui peuvent être appliquées du fait de la masse de dossiers. Dans le contentieux financier, par exemple, certains dossiers ne sont pas suivis. Je sais très bien que deux ans, avec une réquisition, sur des dossiers, cela peut aller très vite. C’est la charge mentale qui va peser sur nos collègues enquêteurs qui m’inquiète particulièrement. Ils sont déjà submergés de dossiers et ne voient plus la lumière. Lorsqu’une pression se manifesterait de la part du parquet, une charge mentale infernale pèsera sur eux, pour certaines infractions. Le fond du dossier, l’enquête, perdra tout son sens, au-delà d’une gestion du calendrier contrainte par ces nouveaux textes. Nous savons que des armoires entières, dans les commissariats de France, sont pleines de dossiers de 2015 ou 2016 qui n’ont pu être traités ou en attente de réquisitions. Pourquoi prendre des dispositions encore plus contraignantes ?

M. Léo Moreau. – Comme je l’avais rappelé tout à l’heure, nous avons des interrogations quant au devenir des procédures qui n’auront pu être orientées par un magistrat dans un délai de deux ans. Ceci concerne un certain nombre de procédures, y compris en commissariat. Nous l’avons déjà dit face à la commission Mattéi. On a l’impression qu’il suffirait d’imposer par la loi une durée limite pour que les policiers et magistrats, qui se tournaient les pouces, décident de traiter leurs dossiers plus rapidement. Vos aurez bien compris que la réalité est bien différente et que nos collègues, au sein des services d’investigation, sont débordés. Lorsque vous avez 200 ou 300 dossiers en portefeuille voire davantage, il faudra effectuer un recensement. Pendant ce temps, d’autres procédures continueront d’arriver.

Qu’en sera-t-il du collègue qui ne sera pas remplacé ? Qui reprendra la procédure pour la présenter à un magistrat avant l’expiration du délai de deux ans ? Nous avons l’impression que les dispositions du projet de loi, d’une façon générale, sont pensées pour quelques dossiers de grande délinquance financière. Le code de procédure pénale s’appliquant aussi aux affaires traitées dans les commissariats et au contentieux de masse, le texte risque d’avoir des conséquences assez importantes et préjudiciables. Aujourd’hui, si nos collègues ne traitent pas les enquêtes préliminaires, ce n’est évidemment pas par choix. La charge mentale est une réalité, car il y a aussi les victimes, qui appellent pour savoir où en est leur dossier. Lorsque nous contactons les magistrats, ceux-ci nous invitent à prioriser les dossiers, le « très

très urgent » devant passer avant le très urgent et avant l'urgent. Nous faisons en fonction des moyens humains et matériels qui sont les nôtres. Malheureusement, il ne suffit pas de changer la loi pour faire évoluer la situation du jour au lendemain.

Nous avons également une interrogation à propos du rappel à la loi. Nous accueillons assez favorablement sa suppression, car il s'agit d'une modalité de classement sans suite. Néanmoins, près de 300 000 rappels à la loi sont prononcés chaque année. J'ai quelques doutes quant à la possibilité de l'institution judiciaire et de la nôtre à faire appliquer 300 000 amendes ou peines d'intérêt général par an. Certains magistrats nous disent qu'ils n'ont pas d'autre choix que de classer pour d'autres motifs, car le rappel à la loi était parfois utilisé pour des faits qu'ils jugeaient d'une importance relativement faible. Si c'est cela et si cette suppression n'aboutit pas à des sanctions effectives dans les dossiers concernés, nous ne serons pas satisfaits.

M. Stanislas Gaudon. – Le rappel à la loi est une alternative aux poursuites, qui fait partie des classements sans suite, dans les affaires non poursuivables. S'il s'agit de le remplacer par une autre alternative aux poursuites sans se poser la question de la gravité des faits, nous n'aurons pas répondu à la question. Si un rappel à la loi est décidé suite à une agression envers un policier, le décalage entre la peine encourue et la peine prononcée est énorme. Si vous le remplacez par des travaux d'intérêt général ou des jours-amendes, vous n'aurez pas appliqué la politique pénale de fermeté que les policiers attendent.

M. Philippe Bonnacarrère. – J'en viens à ma troisième question, relative à ce qu'il n'y a pas dans le texte de confiance dans l'institution judiciaire. Dans un exercice où interviennent les services de gendarmerie mais aussi la justice et la défense, qu'auriez-vous aimé trouver dans ce texte, pour la partie qui vous concerne ? Quels seraient les manques ?

Vous avez bien sûr évoqué les agressions et les drames dont peuvent être victimes les policiers. Le Garde des Sceaux vous dira que la durée de la période de sûreté a été allongée, en cas de meurtre de policiers. Je comprends très bien cet objectif. J'aurais sans doute davantage attendu des mesures tendant à faciliter les enquêtes. Je pense en particulier à toutes les procédures que vous pouvez mener dans les infractions dites en bande organisée. Vous pouvez utiliser, dans ce cadre, différentes techniques d'investigation qui ne peuvent être mobilisées autrement. J'aurais plutôt attendu des évolutions sur ce plan.

M. Pascal Jakowlew. – Le véritable souci, à nos yeux, concerne l'investigation, le contentieux de masse. Nous n'avons pas d'éléments de réponse. L'officier de police judiciaire n'a pas l'opportunité des poursuites. On a tout judiciarisé et nos procédures ont explosé.

Nous souhaiterions qu'un référent du parquet soit présent dans les services d'investigation et puisse faire le tri en amont. Cela nous permettrait de faire gagner un temps assez important sur le plan des procédures. Le code pénal demande de constater l'infraction et de présenter l'auteur à l'OPJ. De l'autre côté, la procédure pénale prévoit de ne pas réprimer ou d'apporter une réponse pénale qui ne suffit pas. Nous souhaiterions donc que le tri soit fait en amont et non a posteriori.

M. Philippe Bonnacarrère. – Il s'agirait de choisir les enquêtes si je comprends bien.

M. Pascal Jakowlew. – C'est cela, les prioriser et orienter l'enquête vers l'OPJ compétent en fonction du degré de l'infraction.

M. Léo Moreau. – D'une manière générale, il faudrait simplifier aussi, tant pour les magistrats que pour les enquêteurs, les comptes rendus obligatoires et les demandes d'autorisation de réquisition, notamment en enquête préliminaire. Énormément de temps est perdu du fait de l'obligation de rédiger des comptes rendus formels qui ne portent pas forcément sur le fond du dossier.

M. Philippe Bonnacarrère. – Je termine avec le focus sur le volet « procédure pénale », qui est, nous l'avons bien senti au fil de vos interventions, le « cœur du réacteur », de ce qui pose problème. Vous avez d'ailleurs beaucoup insisté sur le fait que le malaise de la police française se concentrait beaucoup sur la police judiciaire. Du moins est-ce là que vous estimez qu'il existe des défauts manifestes de fonctionnement.

En matière de simplification de la procédure pénale, vous paraîtrait-il outrancier de vous demander malgré tout ce « tableau de chasse », pour reprendre l'expression qu'utilisait Alain Richard, et de vous demander de nous communiquer votre corbeille, votre stock ou simplement vos propositions de modification des dispositions de procédure pénale ? Je voudrais vous pousser un peu dans vos retranchements, pour nous permettre collectivement de mesurer ce qui relève du domaine législatif et du domaine réglementaire.

Les sénateurs vivent ancrés dans les territoires. Je discutais récemment avec le DDSP de ma circonscription. Les difficultés qu'il évoque, en matière de procédure pénale, sont systématiquement des problèmes de nature réglementaire. Pour notifier ses droits à un étranger, par exemple, il serait tout de même plus simple de pouvoir afficher sur l'écran de l'ordinateur, dans telle langue, les éléments à exposer à la personne, afin de ne pas être obligé de réquisitionner un traducteur. De même, pour les écoutes, il serait mieux d'annexer la clé USB à l'enquête sans reprendre tous les éléments. Je pourrais multiplier les exemples. J'entends des choses pertinentes mais elles me paraissent toutes relever du niveau réglementaire. C'est un peu la limite de l'exercice pour le Parlement. Nous pouvons être un outil d'influence, avoir une fonction de porte-parole mais notre terrain d'action est le législatif et non le réglementaire.

Je vous renouvelle donc ma demande de communication de vos propositions, afin de nous permettre de bien mesurer vos attentes législatives et vos attentes de nature réglementaires – à charge pour nous de trouver le point de levier dans la discussion avec le Garde des Sceaux et le ministre de l'Intérieur, afin de ne pas nous désintéresser de ce qui relève du réglementaire.

M. François-Noël Buffet, président. – La commission vous enverra par mail cette demande, de sorte que vous puissiez nous répondre dans un délai correct – si possible dans le courant du mois de juillet. Cela nous permettra d'expertiser avant la période du mois de septembre.

Je voudrais terminer en m'assurant d'avoir bien compris votre propos. Il y a un aspect prégnant qui a trait à la gestion des ressources humaines et aux moyens matériels, qui est prégnant. Il y a un aspect lié à la procédure pénale, au sens strict, avec un objectif d'allègement, en tout cas de simplification, du fait de la complexité actuelle de la procédure.

Une question a trait au quantum de la peine, pour les infractions commises à l'encontre de policiers et de toute personne ayant autorité publique (élus, pompiers, etc.). Nous percevons une volonté d'augmenter la peine encourue pour ce type d'infraction, indépendamment du prononcé de la peine, qui constitue une demande distincte dans vos propos. Une question porte enfin sur l'exécution de la peine, dont vous souhaitez qu'elle soit rapide.

Le problème statistique me paraît par ailleurs essentiel.

Ce résumé extrêmement simple traduit-il votre pensée, à vous toutes et à vous tous ?

M. Frédéric Lagache. – Vous avez oublié un point essentiel, monsieur le président, même si ce n'est pas un oubli à mon avis. C'est la nécessité absolue de protection des forces de l'ordre de ce pays, car si aujourd'hui l'on peut s'attaquer à un policier, il est plus facile de s'attaquer à un citoyen, d'où l'augmentation de la délinquance que nous constatons, à travers les coups et violences volontaires. Ce qui vaut pour les citoyens vaut pour les policiers et pour les élus. Nous le constatons tous les jours. Il est essentiel de trouver une solution à cette problématique et de protéger les forces de l'ordre de ce pays. Nous l'avions proposé à travers l'observatoire de la réponse pénale. Celui-ci aurait eu pour rôle de dresser un constat mais nous connaissons le constat. Vous le connaissez également. Il va falloir maintenant y apporter des réponses.

Très récemment, le chef de l'État a été injustement agressé. La réponse a été forte puisqu'un mandat de dépôt a été prononcé. La sanction est légitime. Trouvez-moi un exemple dans lequel un policier a été giflé et où l'agresseur a fait l'objet d'un mandat de dépôt. Cela n'existe pas. L'auteur a également été privé de ses droits civiques et ne peut se présenter aux concours de la fonction publique. Cette réponse est légitime, car on n'agresse pas un président de la République. Mais on n'agresse pas non plus un policier.

Quand les magistrats le veulent, ils peuvent prendre des sanctions fortes. Les forces de l'ordre représentent aussi la République. C'était un point essentiel de notre manifestation, en écho à l'actualité, qui n'est malheureusement pas nouvelle. Je rappelle que notre revendication commune visait la mise en place d'une peine minimale pour les auteurs d'agressions contre des policiers.

M. François-Noël Buffet, président. – Peut-être me suis-je mal exprimé. Lorsque j'ai dit que vous vouliez revoir le quantum des peines, c'est bien cet aspect-là que j'évoquais. Lorsque j'ai dit qu'il faut une réponse pénale qui soit à la hauteur, c'est également cet aspect-là que j'aborde. Les choses sont parfaitement claires et nous sommes parfaitement conscients de la situation.

M. Jérôme Moisant. – Globalement, vous avez fait un résumé assez complet de ce qui a pu être dit et de ce qui est attendu. Nous tenons beaucoup à la protection des policiers victimes. Cela passe par la protection fonctionnelle. Celle-ci est d'ailleurs souvent contestée de manière unilatérale par notre administration.

La protection fonctionnelle constitue un ensemble. Quelques fois, c'est simplement une épaulement. Récemment, lorsque nos collègues de Viry-Châtillon sont allés en cour d'assises d'appel, pas un seul responsable de leur administration n'était à leurs côtés, alors qu'à l'époque du drame, ils étaient tous face caméra, ou dans les services, à se montrer

solidaires et blessés par ce qu'il s'était passé. Ce sont des choses qui marquent nos collègues et qui ne peuvent plus perdurer.

En outre, nos collègues mis en cause ne bénéficient pas toujours, semble-t-il, de la même présomption d'innocence que tout un chacun. Ils sont souvent lâchés par l'Institution. Leur mise en cause impacte généralement leur vie professionnelle, leur vie sociale et leur vie personnelle. Nous souhaitons que nos collègues ne soient pas maltraités par l'Institution tant qu'ils ne sont pas jugés.

M. Léo Moreau. – Il ne faut pas oublier un certain nombre de sujets traités dans le cadre du Beauvau de la Sécurité. Je pense à la formation et à l'encadrement, qui demeurent des sujets importants. Dans la gendarmerie nationale, il y a un seul corps de cadres. Dans la police, il y en a deux. Nous estimons qu'il faudrait les unifier pour aboutir à un système dans lequel, comme dans la gendarmerie, on commence lieutenant en commandant une unité sur le terrain, pour parvenir ensuite aux plus hautes responsabilités. C'est une position que nous défendons de longue date vis-à-vis du ministère de l'Intérieur et peut-être le Beauvau de la Sécurité sera-t-il l'occasion de faire avancer ce dossier.

Quant à la formation, le président de la République a annoncé récemment, lors d'un déploiement à Montpellier, la création d'une école de guerre pour la police nationale. Nous attendons d'en savoir un peu plus et de mieux connaître les contours de ce futur établissement. S'il permet de bénéficier d'un plus grand nombre de formations partagées entre les différents corps, notamment, ce sera un dispositif intéressant. Nous y serons évidemment attentifs, car c'est aussi un point primordial pour préparer nos futurs collègues à leurs missions.

M. François-Noël Buffet, président. – Il ne me reste qu'à vous remercier de votre disponibilité. Les rapporteurs du texte « confiance dans la justice » auront l'occasion de revenir vers vous. Nous vous adresserons une note confirmant notre souhait de recevoir vos propositions, notamment en matière de procédure pénale. En toute hypothèse, nous aurons l'occasion de reprendre contact. Merci à vous.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 16 h 35.

Mercredi 23 juin 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

Réponse pénale et exécution des peines, et projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire – Audition de M. Ivan Guitz, président de l'Association nationale des juges d'application des peines, Mme Virginie Peltier, professeur de droit privé et sciences criminelles à la Faculté de droit et science politique de l'Université de Bordeaux, MM. Laurent Ridet, directeur de l'administration pénitentiaire, Thierry Donard, directeur adjoint de l'administration pénitentiaire, Damien Savarzeix, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Chalon-sur-Saône, représentant la Conférence nationale des procureurs de la République, Jean-Olivier Viout, magistrat honoraire, ancien procureur général près la cour d'appel de Lyon

M. François-Noël Buffet, président. – J'ai le plaisir d'accueillir pour cette table ronde consacrée à la réponse pénale et à l'exécution des peines Laurent Ridet, directeur de l'administration pénitentiaire et son adjoint, Thierry Donard, ainsi que Jean-Olivier Viout, magistrat honoraire, ancien procureur général près la cour d'appel de Lyon, qui sont présents au Sénat. Nous accueillons également en visioconférence Ivan Guitz, président de l'Association nationale des juges de l'application des peines (Anjap), Virginie Peltier, professeur de droit privé et sciences criminelles à la faculté de droit et science politique de l'Université de Bordeaux ; et Damien Savarzeix, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Chalon-sur-Saône, représentant la Conférence nationale des procureurs de la République.

Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation. Je précise que les contraintes sanitaires ne nous permettaient pas de vous accueillir tous physiquement au Sénat, ce qui explique que nous ayons proposé à certains d'entre vous de s'exprimer en visioconférence.

Notre commission a souhaité organiser cette table ronde à la suite notamment de la manifestation de policiers organisée au mois de mai dernier devant l'Assemblée nationale. Un malaise s'est exprimé, parfois en termes vifs. Des critiques ont été adressées, voire ont été ressenties les prémices d'un rejet de la responsabilité sur la justice. Nous ne pouvons laisser s'instaurer une quelconque défiance entre le monde de la justice et celui de la police.

Il y a quinze jours, nous avons entendu les principales organisations professionnelles de policiers, à l'occasion d'une table ronde que je qualifierais de sereine. Elles se sont exprimées avec franchise, mais en ne remettant en aucun cas en cause la confiance existante dans le travail quotidien entre la police judiciaire et la justice. Leurs propos se sont concentrés en particulier sur la question du fonctionnement matériel, mais aussi sur le sentiment que la réponse pénale ne serait pas toujours, selon eux, à la hauteur de la gravité des infractions commises. Pour ce qui nous concerne, nous avons pour préoccupation l'efficacité de la chaîne pénale, dès l'enquête préliminaire menée par la police, et de la réponse judiciaire en tant que telle, jusqu'à l'exécution de la peine. L'inquiétude de nos concitoyens porte principalement sur le sentiment que les peines ne sont pas exécutées suffisamment rapidement, menaçant ainsi la crédibilité de la chaîne pénale dans son ensemble.

Je vous propose de procéder à un premier tour de table, d'abord consacré au diagnostic : comprenez-vous les critiques exprimées, ou vous paraissent-elles excessives au regard de la réalité que vous connaissez ? Puis je proposerai à mes collègues de vous poser des questions s'ils le souhaitent.

Un deuxième tour de table pourrait être plus prospectif et tourné vers les pistes de solution. Une réponse pénale plus rapide et des peines réellement exécutées permettraient-elles de rétablir la confiance, sans tomber dans un « tout répressif », qui montrerait rapidement ses limites ?

Je précise que nous débattons dans un contexte marqué par une double actualité : d'abord, l'examen du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, qui contient des dispositions sur lesquelles vous voudrez peut-être réagir. Je pense, par exemple, à la présence de l'avocat au moment des perquisitions. Ensuite, l'annonce d'États généraux de la justice, qui ne pourront ignorer ces problématiques.

M. Damien Savarzeix, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Chalon-sur-Saône. – À l'issue de cette table ronde avec la police, vous avez rappelé combien ces derniers avaient insisté sur la qualité de leurs relations avec les magistrats. Il s'agit d'une réalité quotidienne, et c'est la raison pour laquelle le malaise exprimé par les syndicats ne nous a pas inquiétés. Le soutien des parquets aux forces de l'ordre se manifeste au quotidien par des sanctions extrêmement fermes et des réponses pénales rapides en cas d'atteinte mettant en cause leur intégrité physique. Cette attention toute particulière a d'ailleurs été rappelée récemment par une circulaire du garde des sceaux. En réalité, il ressort de cette expression publique que le malaise des policiers est lié à un certain questionnement sur l'efficacité de l'action judiciaire. Le problème de la police repose notamment sur l'adéquation de leurs moyens avec les dossiers qu'ils doivent traiter. Aujourd'hui, on trouve dans les commissariats des centaines de procédures non traitées. Dans ce cadre, notre travail est justement d'essayer de les inviter à prioriser leur action, de manière à leur redonner des marges de manœuvre.

S'agissant du stock de peines inexécutées, il nous faut vous confronter à notre réalité de travail : en dépit de tous nos efforts, nous ne parvenons pas à apporter une réponse pénale suffisamment rapide. Pour qu'une peine ait les meilleures chances d'être exécutée, il faut que l'auteur rencontre son dû. Notre système judiciaire est organisé de telle manière que lorsque la personne comparaît à l'audience du tribunal, elle en repart munie d'une convocation en vue de l'exécution de sa peine. L'exécution de la peine s'effectue alors dans le prolongement direct du prononcé de la sanction. Ainsi, parvenir à faire comparaître l'auteur devant le juge est un moyen de parvenir à un bon taux d'exécution des peines. La difficulté est que cette présence implique que le temps qui s'écoule entre la date de commission de l'infraction et la date de la comparution devant le juge soit raisonnable. L'expérience démontre que jusqu'à dix-huit mois de délai, 75 % des auteurs sont présents à l'audience. En revanche, au-delà, la carence devient de plus en plus importante. Pour un délai de trois ans, moins de la moitié du public pénal se présente devant le juge, ce qui entraîne des difficultés d'exécution massives. Comment faire pour assurer que ces délais restent raisonnables ?

Tout d'abord, il faut agir sur le temps de l'enquête. Il existe un véritable manque d'adéquation des moyens au traitement des affaires. Par exemple, le plus gros commissariat de mon ressort reçoit environ 500 plaintes par mois, pour une capacité de traitement de 350. Mécaniquement, un stock de procédures non traitées se constitue. Or, si l'enquête dure trop longtemps, il y a des chances qu'on ne parvienne plus à localiser la personne mise en cause.

Nous essayons donc d'aider les services d'enquête à définir les priorités. Par ailleurs, la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction générale de la gendarmerie nationale travaillent à redimensionner le portefeuille des enquêteurs.

Vient ensuite le temps de la prise de décision par le parquet. Alors que le nombre de magistrats en France est bien inférieur à la moyenne européenne, nous avons réussi à instituer des procédures garantissant une prise de décision rapide à partir d'un minimum d'informations. De 50 à 80 décisions sont produites par magistrat et par jour, en intégrant trois paramètres : le compte rendu des services d'enquêtes, présenté en quelques minutes ou en quelques lignes de courriel ; les antécédents judiciaires ; et enfin une politique pénale. Tout cela nous permet de gérer des flux massifs et de rendre des décisions instantanées. Mais un problème se pose du point de vue qualitatif, lorsque nous voulons tenir compte d'éléments tels que le profil de l'auteur ou de la victime, avoir une analyse prospective sur le risque, ou encore intégrer l'attente des territoires au regard de la nocivité sociale de l'individu. Dans ce contexte, il est très difficile de faire du « sur-mesure », alors qu'il existe une demande sociale forte en faveur d'une réponse qualitative et affinée. En l'état, il est très difficile de répondre à cette demande, notamment en raison de la faiblesse de nos moyens. En revanche, du point de vue de l'exécution de la peine, le fonctionnement est assez vertueux, avec une réduction massive du temps de prise de décision.

Enfin, le temps de la convocation devant le juge est directement lié à la capacité de jugement pénal de la juridiction. Pour essayer de la préserver au maximum, les procureurs de la République développent des orientations qui évitent le recours au juge. Celles-ci sont de deux sortes. D'abord, la « troisième voie » que représentent les alternatives aux poursuites, parmi lesquelles les rappels à la loi. Elles représentent aujourd'hui 50 % de la réponse pénale et montrent une certaine efficacité. Ainsi, dans ce cadre, 65 % des primo-délinquants ne récidivent pas après leur passage devant la justice. En termes de préservation des capacités de jugement pénal, ces dispositifs sont indispensables. Ensuite, les poursuites simplifiées contribuent à limiter le recours à l'audience, par le biais de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) et de l'ordonnance pénale. Au total, les parquets orientent environ trois quarts de leurs procédures ailleurs qu'à l'audience correctionnelle, permettant ainsi de réduire drastiquement les délais de convocation en justice. En fin de compte, l'économie globale de temps entre la date de commission des faits et la rencontre du juge est satisfaisante, ce qui permet une exécution de la peine dans le prolongement direct de la réponse judiciaire. Mais en dépit de ces efforts, la capacité de jugement pénal reste insuffisante dans bon nombre de juridictions, et l'on constate un accroissement des délais de convocation pouvant parfois aller jusqu'à deux ans. Or, nous l'avons évoqué, cela impacte la présence des personnes convoquées aux audiences. Cette situation explique également l'accumulation de peines fermes non exécutées, car les intéressés qui ne se présentent pas sont plus susceptibles de se voir condamnés à une peine ferme en cas d'antécédents.

En conséquence, deux solutions s'offrent à nous pour augmenter la capacité de jugement pénal des juridictions : il s'agit soit de concentrer la totalité des moyens de jugement sur la fonction pénale, au détriment du contentieux civil, ce qui n'est pas réaliste, soit de recruter plus de juges et de procureurs. Il faut faire le deuil de l'idée que les magistrats français, aussi impliqués soient-ils, seraient plus performants que leurs homologues européens. Si nos voisins placent deux juges là où nous n'en mettons qu'un, il y a bien une raison.

M. Jean-Olivier Viout, magistrat honoraire, ancien procureur général près la cour d'appel de Lyon. – C'est un lieu commun aujourd'hui que d'affirmer que l'appréciation

de nos concitoyens sur l'efficacité de notre justice pénale est négative, et dire le contraire reviendrait à se boucher les oreilles. Le problème est de savoir si ce sentiment d'inefficacité, voire de laxisme de la justice pénale, repose sur la réalité. En effet, les chiffres bruts semblent infirmer ce sentiment. S'exprimant récemment au Beauvau de la sécurité, le procureur de la République de Clermont-Ferrand rappelait que, en 2019, 132 000 peines de prison ferme avaient été prononcées par nos juridictions pénales, contre 88 000 seulement en 2010 et 76 000 en 2000. Les juridictions ne prononcent donc pas moins de peines d'incarcération. Et pourtant, la conviction d'une insuffisante répression des atteintes aux personnes et aux biens est aujourd'hui ancrée dans l'esprit du plus grand nombre. Les décisions de justice pénale paraissent souvent être à géométrie variable selon le ressort judiciaire où l'on se trouve, et la mollesse de certaines décisions ne s'explique pas seulement par la nécessité d'individualiser la peine. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il existe un double degré de juridiction permettant au parquet de faire appel des décisions. Mais cette faculté d'appel est, là encore, utilisée de manière diversifiée, trop souvent freinée par l'engorgement de nombreuses chambres des appels correctionnels.

Concernant les violences sur les forces de l'ordre, il faut certes entendre la voix des organisations syndicales des personnels en tenue, mais il faut aussi entendre celles, beaucoup plus modérées, des agents et officiers de police judiciaire (OPJ) qui sont tous les jours au contact de l'autorité judiciaire. Dialoguez avec eux, et vous constaterez rapidement que les affirmations brutales sur la disparition de la confiance entre la police et la justice ne reposent pas sur une réalité quotidienne. Les enquêteurs comprennent bien souvent la logique des décisions qui peuvent paraître insuffisamment sévères. De plus, lorsque l'une d'entre elles est notoirement insuffisante, il existe un dialogue entre les agents et officiers de police et les parquets sur les voies de recours. Oui, pendant un certain nombre d'années, nous avons insuffisamment pris en compte les atteintes et outrages aux représentants de l'ordre, mais les choses ont considérablement évolué aujourd'hui.

De manière générale, la critique principale est l'absence de lisibilité de la justice pénale. Le problème se situe à trois niveaux distincts : d'abord, au niveau du recueil et du traitement des plaintes ; ensuite, au niveau du recours massif par les parquets aux alternatives aux poursuites ; enfin, au niveau de l'écart entre la peine prononcée et la peine réellement exécutée, que le citoyen ne comprend pas.

Les plaintes et signalements sont traités de façon différente selon le service de police ou de gendarmerie auquel vous vous adressez. C'est le problème du plaignant qui, se présentant pour déposer une plainte dans un commissariat ou une brigade de gendarmerie, se voit répondre qu'une main courante suffira. De fait, le choix d'enregistrer une plainte en bonne et due forme ou de se contenter d'une simple main courante échappe au parquet. Je ne force pas le trait : le rapport d'information du 7 juillet 2020 sur les violences faites aux femmes et aux enfants au sein de la famille, publié par la délégation sénatoriale au droit des femmes, pointait que le protocole de novembre 2014, signé entre les ministères de l'intérieur, de la justice et des droits des femmes, qui préconisait contre ce type d'infraction l'abandon de toute main courante et la systématisation d'un procès-verbal de plainte, n'était que très imparfaitement appliqué. Qui plus est, si le parquet est bien destinataire des plaintes, il n'est pas destinataire des mains courantes. Ainsi, la disparité des choix entre enregistrement des plaintes ou simple mention en main courante est la première explication de l'absence de lisibilité de la réponse pénale. L'égalité des citoyens devant la loi passe par l'égalité de traitement des victimes effectuant la démarche de dénonciation d'une infraction pénale dont elles ont eu à pâtir.

La deuxième cause d'incompréhension concerne le recours massif aux alternatives aux poursuites, qui représentent près de 47 % de la réponse pénale sur notre territoire, et sont parfois vidées de toute substance. Certes, le classement sous condition, le travail non rémunéré, l'éloignement de l'auteur de l'infraction et la médiation pénale ont un réel sens. Mais peut-on en dire autant du rappel à la loi ? J'irai même plus loin : qu'est devenu ce rappel à la loi ? J'ai moi-même vécu cette évolution.

Le rappel à la loi est une création prétorienne des magistrats du ministère public, en l'espèce, du procureur général Marc Moinard, qui créa en 1990 les maisons de la justice et du droit (MJD). Dès lors qu'il était délinquant primaire, l'auteur d'une infraction de faible importance y était convoqué. Il y était reçu par un délégué du procureur, qui lui notifiait solennellement le rappel à la loi, après avoir vérifié que le trouble causé par l'infraction avait cessé, notamment par la totale réparation du préjudice causé. Le succès de ces MJD et le caractère pédagogique du rappel à la loi a conduit à sa consécration législative dans le code de procédure pénale, en 1999. Mais très rapidement débordés, on a transféré les rappels à la loi à l'OPJ sans convocation en MJD, dont l'extension a par ailleurs été freinée. Si bien que l'enquêteur se contente aujourd'hui de téléphoner au parquet, et d'indiquer le rappel à la loi par une simple mention au bas de son procès-verbal. N'ayons pas peur des mots : le rappel à la loi par OPJ est devenu une variable d'ajustement de l'évacuation des flux pénaux. Il faut être conscient de cette problématique : nous avons en France plus de 1,3 million d'affaires « poursuivables », c'est-à-dire pour lesquels l'infraction est bien constituée et l'auteur connu, et les parquets sont confrontés à un problème de capacité d'absorption des procédures par leurs juridictions de jugement. Ces rappels à la loi par OPJ, on en a fait des classements sans suite qui ne disaient pas leur nom, et qui nourrissaient des éléments de langage abusivement flatteurs quant au taux de la réponse pénale.

La dernière cause de cette absence de lisibilité est le temps de latence, d'une part, entre le moment de l'infraction et celui du jugement, d'autre part, entre le moment où intervient le jugement et celui où est mise à exécution la sanction prononcée. Il existe donc aujourd'hui la conviction que les peines seraient de plus en plus souvent aménagées, avec une tolérance et une souplesse non justifiées. Un grand quotidien national écrivait récemment : « Sans doute parce que ce pan de l'administration pénitentiaire n'a retenu de son sacerdoce que le mot réinsertion, mais a un peu trop omis celui de probation. » Je trouve cette critique injuste lorsque l'on connaît les moyens dont dispose l'administration pénitentiaire chargée du milieu ouvert. En effet, les services de probation et d'insertion ne cessent de recevoir des missions nouvelles, avec des dispositions très généreuses d'aménagement de peines et de nouvelles méthodes de probation, mais qui se trouvent aujourd'hui au seuil de la rupture. Il y a un véritable problème au niveau de l'exécution de ces aménagements de peine et de la réponse donnée aux incidents les affectant.

M. Laurent Ridet, directeur de l'administration pénitentiaire. - Le sujet abordé aujourd'hui est suffisamment important pour privilégier une approche pragmatique, et pour sortir d'un prisme orienté sur des faits divers, certes dramatiques, mais qui empêchent d'avoir une vision constructive et mesurée.

Je souhaite tout d'abord souligner la difficulté qu'il y a à travailler sur des sujets aussi « humains » que ceux de la justice. Aussi, la prise de risque fait partie intégrante du travail des magistrats et de l'administration pénitentiaire. Si nous avons une obligation de moyens renforcée, il serait parfaitement illusoire et contre-productif d'assigner à la justice et à l'administration pénitentiaire une quelconque obligation de résultat. Cette obligation collective de moyens engage le pouvoir politique et l'ensemble des responsables concernés.

Toutefois, on ne peut pas mettre en cause la justice après chaque drame, et s'étonner qu'elle n'ait pas réussi là où toutes les autres instances de socialisation ont échoué : la famille, l'école, les dispositifs sociaux... En réalité, nous ne sommes pas aussi mauvais que cela. Même si leur précision est critiquable, les études brutes montrent que moins d'un délinquant sortant de prison sur deux n'y retourne pas dans les cinq ans qui suivent. Dans ce contexte, je souhaiterais rendre hommage aux acteurs de la justice, aux magistrats, aux greffiers, mais aussi au personnel pénitentiaire. Je pense notamment aux services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et aux personnels de surveillance, qui ont été beaucoup mis en cause dans les récents faits divers. Pourtant, les rapports d'inspection montrent que leur travail a été correctement réalisé.

Un autre indicateur prouve que le système ne dysfonctionne pas tant que cela : il s'agit du nombre de personnes que nous confient les magistrats. Là encore, nous sommes parfaitement dans la moyenne européenne avec 67 000 détenus, auxquels s'ajoutent les 165 000 personnes suivies en milieu ouvert au travers des SPIP. Au bout du compte, près de 230 000 personnes sont aujourd'hui suivies par l'administration pénitentiaire sur mandat judiciaire. Ce n'est pas rien ! Il en est de même pour le taux d'incarcération en France, de l'ordre de 105 détenus pour 100 000 habitants, soit exactement la moyenne européenne. Il n'y a donc pas d'exception française, et les magistrats français recourent autant à la peine de prison que leurs homologues européens.

En revanche, si exception française il y a, c'est bien du côté de l'encombrement des établissements pénitentiaires. Nous sommes le cinquième pays du Conseil de l'Europe à avoir le taux d'encombrement le plus élevé, après la Belgique, mais aussi derrière des pays non comparables en termes de standards européens. On ne peut que regretter le retard pris en la matière. Le plan de construction de 15 000 places de prison actuellement mis en œuvre apparaît donc totalement nécessaire. En outre, la durée moyenne des séjours en détention augmente considérablement en France. En effet, nous sommes passés de sept mois il y a quinze ans à près d'un an aujourd'hui. Ainsi, parler d'une érosion des peines de prison est inexact.

Mais mettre à exécution des sanctions judiciaires n'est pas suffisant : encore faut-il que le dispositif soit lisible. Avant 2019, le système était peu compréhensible par nos concitoyens. En effet, un tribunal correctionnel pouvait prononcer une peine allant jusqu'à deux ans de prison ferme, mais le condamné pouvait se retrouver libre à l'issue de la procédure. Cependant, la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a introduit un changement de paradigme, et a redonné une crédibilité au dispositif. Elle a d'abord interdit de prononcer des peines d'emprisonnement d'une durée inférieure à un mois. De plus, le tribunal correctionnel ne doit aménager les peines d'emprisonnement que jusqu'à un an. Au-delà, il y a systématiquement écrou et mise à exécution en détention. Le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire va, à mes yeux, dans le sens d'une meilleure compréhension de la justice par nos concitoyens en ce qui concerne les réductions de peines, avec la suppression des réductions de peine automatiques. Ces dernières ne pouvaient pas être comprises par le public. Elles sont remplacées par une réduction de peine sur la base de la bonne conduite et des efforts de réinsertion, et non pas d'absence de mauvaise conduite.

En plus d'être lisible, le dispositif se doit également d'être efficace. Le temps de prise en charge pénitentiaire doit être un temps utile, avec pour objectif de prévenir la récidive. Cela se traduit par deux choses, à savoir un travail criminologique de prise de conscience du crime et d'intégration des règles sociales, mais aussi un travail de réinsertion

sociale, face à un public qui cumule plusieurs handicaps en la matière. Nous manquons pour cela de places de prison. Mais combien de détenus ont appris à lire en prison ? Combien ont retrouvé le chemin de la santé physique et mentale ? Combien de détenus radicalisés ont entamé un chemin les amenant à réfléchir à leur embrigadement ? Oui, la prison peut et doit être un lieu utile, à condition de pouvoir surmonter l'énorme problème de la surpopulation.

Concernant le milieu ouvert, il faut que l'exécution de la réponse pénale sous le contrôle des SPIP soit crédible, et cela demande des moyens. Depuis vingt ans, nous avons progressé en matière de capacité d'intervention, et nous avons rattrapé notre retard en matière de criminologie opérationnelle. De même, l'effectif des SPIP a augmenté de 20 % en trois ans, et augmentera encore de 20 % d'ici 2023. L'objectif est d'avoir un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) pour soixante personnes suivies. Parallèlement, nous développons l'aspect qualitatif et pluridisciplinaire, avec la présence de psychologues, d'éducateurs, ou encore d'assistants de services sociaux. Il faut développer ce travail en équipe. Les différents faits divers l'ont prouvé : un véritable suivi est organisé par les CPIP. Il traduit la volonté que la peine soit utile en termes de prévention de la récidive. Il faut également développer les études sur le sujet et renforcer les liens du ministère de la justice avec les universités et le milieu de la recherche.

Par ailleurs, il faut renforcer les relations entre les magistrats de terrain et les services pénitentiaires. Je demande à mes services de proposer au magistrat du siège et au parquet une offre pénitentiaire dans chaque département. Un certain nombre de places de prison et de dispositifs en milieu ouvert sont disponibles, comme des dispositifs de bracelets électroniques, de places de semi-liberté et de stage de citoyenneté. Il faut donner au magistrat la possibilité de prendre une décision personnalisée, en rappelant toutefois que le « risque zéro » n'existe pas.

Enfin, je souhaiterais qu'il y ait un changement de paradigme au sein de notre société : qu'elle assume sa justice, et qu'il y ait un véritable esprit de concorde entre la police, la gendarmerie et les services pénitentiaires. Je suis toujours déçu et agacé lorsque l'on met en cause un magistrat ou un fonctionnaire pénitentiaire qui a fait son travail pour éviter la récidive. L'intérêt des sorties aménagées, préparées pour réduire le risque de récidive, n'est plus à prouver.

M. Ivan Guitz, président de l'Association nationale des juges de l'application des peines. - Je suis satisfait de savoir que le Sénat a également été heurté par les propos tenus à l'endroit des magistrats par certains représentants des syndicats de police, d'autant que, dans la réalité quotidienne, nous travaillons de concert avec les policiers. En tant que juges de l'application des peines (JAP), nous travaillons avec les services d'escorte et délivrons des mandats d'arrêt, et nous leur demandons également des enquêtes sur des promesses d'embauche pour des détenus, ou encore sur des projets de libération conditionnelle.

L'application des peines est un peu la « face cachée » de la justice pénale. Nous avons du mal à expliquer ce que nous faisons aux citoyens, et je me réjouis donc de l'occasion qui nous est donnée de nous défendre devant les élus. Nous sommes les premiers à regretter la longueur de certains délais, à la fois entre la commission des faits et le jour du jugement, mais aussi entre le prononcé de la peine et son exécution par le service d'exécution des peines du procureur de la République et sa transmission au JAP compétent. Dans notre fonctionnement quotidien, nous avons deux circuits : d'une part, le « circuit court » où l'intéressé ressort avec une convocation, et, d'autre part, le « circuit long », si l'intéressé n'est pas domicilié dans la

même juridiction par exemple. Tout cela est source de temps perdu inutilement. Notre difficulté se trouve surtout dans le côté erratique des procédures qui arrivent jusqu'au stade de l'application des peines. En effet, nous sommes face à un véritable problème de numérisation et de communication des décisions. Nos logiciels ne communiquent pas entre eux, ce qui nous contraint à ressaisir plusieurs fois les données. La numérisation des procédures pénales n'avance pas par manque de personnel.

Je rejoins aussi ce qu'a dit mon collègue parquetier sur la nécessité de renforcer le nombre de greffiers, de juges et de procureurs dans notre pays. En termes d'informatique et de numérisation, nous sommes à des années-lumière de ce qu'il faudrait... Nous passons notre temps à essayer d'arriver à des situations pénales purgées. Lorsqu'une personne n'a qu'une seule condamnation, on y arrive. Mais en cas de condamnations à signifier, ou de condamnations qui traînent aux quatre coins de l'Hexagone, il n'est pas rare que, une fois que l'intéressé sort d'une peine d'incarcération, avec ou sans aménagement de peine, on nous ressorte un nouveau dossier, par exemple une peine de trois mois pour conduite sans permis et refus d'obtempérer, datant de cinq ou six ans, pour quelqu'un qui aura, depuis, passé son permis de conduire... La condamnation n'a alors plus de sens. Nous sommes les premiers à souhaiter une plus grande réactivité dans les décisions, une fois que la condamnation est prononcée par le tribunal correctionnel. Souvent, on considère qu'une fois l'affaire déstockée – c'est le terme que l'on entend de plus en plus – il n'y a plus rien à faire. En réalité, c'est là que la face cachée de la justice pénale commence : il va falloir se préoccuper de l'aménagement de peine, communiquer la procédure dans les délais utiles au juge d'application des peines compétent, saisir le service pénitentiaire d'insertion et de probation d'une copie de quelques pièces utiles pour pouvoir commencer la prise en charge... À cet égard, on fait d'énormes efforts en matière de violences intrafamiliales. En tous cas, il faut fluidifier tous les délais dans la phase post-sententielle. Cela réclame un effort financier sur les moyens informatiques qui nous sont donnés. La numérisation est encore catastrophique : nos tribunaux croulent sous les archives et les piles de dossiers qui s'accumulent jusque dans les couloirs.

J'en viens à la notion de peine réellement exécutée, qui aidera peut-être à comprendre les causes du malaise actuel : l'écart entre la peine prononcée et la peine réellement exécutée est-il en cause ? J'aimerais faire connaître un peu mieux ce qui se passe dans la phase post-sententielle, devant le juge de l'application des peines, lors de débats contradictoires, lors d'auditions par ce dernier, pour qu'on sache ce qu'est une peine réellement exécutée. Une peine de trois mois d'emprisonnement avec mandat de dépôt est suivie d'une incarcération pendant laquelle il ne se passera rien, c'est-à-dire que l'intéressé ne sera pas pris en charge, parce que sa peine est trop courte pour s'inscrire dans des dispositifs pénitentiaires. Réduction de peine ou non, il ressortira dans le même état – voire pire, parce qu'il se sera fait de nouveaux amis – que le jour où il était entré. C'est une peine exécutée, très bien : si tout le monde en est satisfait, et que l'on pense que cela va réduire les risques de récidive, je m'incline. Mais on sait très bien que la notion de choc carcéral, à laquelle certains croient encore, ne fonctionne qu'avec les honnêtes gens. En termes de prévention, il est plus intéressant de savoir ce qu'on peut faire de cette peine de trois mois, qui pourrait être aménagée et convertie en un travail d'intérêt général, par exemple... Quel est le stade de réflexion de l'intéressé par rapport aux faits qu'il a commis ? Par rapport à son passé pénal ? Peut-on encore compter sur un changement positif, avec une prise en charge de probation réelle ? Ou ne reste-t-il que la solution de l'incarcération ?

La notion de peine réellement exécutée recouvre, pour une grosse partie des peines d'emprisonnement ferme, une peine aménagée. C'est le législateur qui, depuis 2002, a

posé ce principe. Jusqu'à un an, le principe, c'est l'aménagement. La Cour de cassation l'a encore renforcé dans différents arrêts et, en dernier lieu, celui du 11 mai dernier, sa chambre criminelle ayant déclaré que, jusqu'à six mois ferme, l'aménagement est obligatoire. La difficulté pour les juges correctionnels, désormais, n'est plus de motiver une peine d'emprisonnement ferme, mais de motiver pourquoi ils ne l'aménageraient pas. Nous nous retrouvons donc avec de nombreuses peines aménagées *ab initio* par le tribunal, sur lesquelles le juge de l'application des peines est en difficulté, par exemple en cas d'aménagement sous forme de bracelet électronique pour des personnes qui ne sont même pas domiciliées... L'application des peines est un métier, et le tribunal correctionnel n'a pas toujours le temps de bien préparer un aménagement qui nécessite parfois un certain délai. Certains délais sont inutiles, et même néfastes. D'autres sont utiles, et il faut savoir ne pas se précipiter. La notion de probation est essentielle : j'aimerais qu'elle soit davantage médiatisée et partagée. Ceux qui viennent voir comment nous travaillons peuvent changer de discours sur ce qu'est une peine de probation, de travail d'intérêt général, de sursis probatoire... C'est une justice qui se fait en chambre du conseil, on ne peut pas ouvrir la porte aux caméras. Mais les peines de probation sont des peines exécutées.

On a dit qu'il faudrait que les magistrats aillent voir comment travaillent les policiers. C'est déjà le cas : les auditeurs de justice vont faire des tournées avec la BAC, font un stage en commissariat, en gendarmerie. Mais l'inverse n'est pas vrai ! Si les policiers venaient voir comment travaille un juge d'application des peines, je suis sûr qu'ils ne tiendraient plus certains discours qu'on a entendus récemment.

M. François-Noël Buffet, président. – La commission des lois va envoyer certains de ses membres au sein des juridictions pour des stages de plusieurs journées à partir de la rentrée. Nous avons fait de la numérisation un thème de travail important, puisque nous avons auditionné sur ce sujet la semaine dernière le garde des sceaux et Amélie de Montchalin, qui est chargée de la réforme de l'administration. Près de 534 millions d'euros ont été inscrits au budget 2021 pour une amélioration de la numérisation mais il faut continuer d'avancer. Dans le fonctionnement général de notre justice, et tout particulièrement dans l'exécution des peines, la numérisation est l'un des grands points faibles de notre dispositif. De son efficacité dépend en large part la qualité du travail qui sera fourni, et le niveau de la réponse pénale.

Mme Virginie Peltier, professeur de droit privé et sciences criminelles à la faculté de droit et science politique de l'Université de Bordeaux. – Je m'associe à tout ce qui a été dit. La réflexion que vous nous nous invitez à mener ce matin sur ce procès en laxisme de la justice appelle pour moi plusieurs réflexions. D'abord, je ne pense pas que ce soit le justiciable qui considère que la justice est laxiste, ni l'ensemble des Français. C'est plutôt un procès fait par les réseaux sociaux et les chaînes d'information continue, qui véhiculent toujours les mêmes faits divers, en mettant en avant le fait que l'auteur est un récidiviste, etc. Cela pose une question plus globale. C'est tout à l'honneur du législateur que d'essayer de rapprocher les Français de leur justice, et plus précisément de la justice pénale. Mais jusqu'où faut-il aller précisément ? Si on nous dit que 60 % des Français sont pour la torture des terroristes, faut-il instaurer cette torture ? Non, bien évidemment.

Je m'interroge, au fil des réformes. Faut-il remettre en question les principes du droit pénal et de la procédure pénale au motif qu'une majorité de gens, ou peut-être des minorités influentes, des syndicats, le souhaitent ?

Depuis quelque temps, on observe une remise en cause préoccupante de la présomption d'innocence. Un bon exemple en est la réaction des policiers à l'acquittement au bénéfice du doute dans l'affaire de Viry-Châtillon. Il n'y avait pas de preuves contre certains des accusés : c'est une simple application de la présomption d'innocence ! Il n'a pas été possible de renverser la présomption d'innocence, qui les protégeait. Pourquoi une telle déferlante de critiques ? On a aussi entendu des réactions politiques tout à fait disproportionnées : pas de jugement, des peines automatiques, sans aménagement – au mépris du principe d'individualisation de la peine. On a aussi entendu des associations de victimes parler d'instaurer une présomption irréfragable de véracité de la parole de l'enfant dans des affaires d'infractions sexuelles. Un autre exemple est la remise en cause de la prescription, notamment en matière d'infractions sexuelles. Avec la loi du 21 avril dernier, si une infraction est commise sur un autre mineur par le même auteur, cette infraction interrompt la prescription dans les autres procédures qui concernent ce même auteur sur d'autres mineurs.

On pourrait multiplier les exemples. Il y a actuellement des discussions sur l'irresponsabilité pénale, ce qui est un questionnement tout à fait récent. Bref, au fil des réformes, on grignote petit à petit des règles fondatrices du droit pénal et de la procédure pénale. Ce sont des règles très concrètes, dans la procédure, sur la présomption d'innocence, la prescription, l'irresponsabilité pénale. On a déjà acté le jugement des personnes atteintes de troubles mentaux, depuis 2008, avec l'application de mesures de sûreté – qui, il y a encore trente ans, étaient très anecdotiques. Bien sûr, il faut essayer de rapprocher la population de sa justice pénale. Mais jusqu'où peut-on aller ?

L'arsenal des mesures qui sont à la disposition des magistrats est globalement adapté, et notamment la réponse aux infractions commises contre les policiers : il y a des circonstances aggravantes qui prennent en compte le fait que l'infraction ait été commise contre les forces de l'ordre. Il n'y a plus d'empilement possible des sursis quand l'individu a déjà été condamné pour meurtre ou violences. La loi du 25 mai dernier pour une sécurité globale préservant les libertés a supprimé les crédits de réduction de peine en cas d'infractions violentes commises sur des policiers, des gendarmes, des militaires ou des personnels pénitentiaires. Je ne vois pas très bien ce que l'on pourrait faire de plus du point de vue de l'arsenal des mesures dont disposent les magistrats.

Sur les conditions d'exécution des peines, Laurent Ridet indiquait que la loi de 2019 avait redonné une crédibilité au dispositif. Le seuil de deux ans, auparavant, était très mal compris. Cette loi a abaissé à un an le seuil en dessous duquel l'aménagement est obligatoire. Mais du point de vue de l'impression de laxisme qui est donnée à la population, cela revient au même : pour les petits délits, on ne va pas en prison ! On a dit que les courtes peines étaient désocialisantes. C'est surtout une question de moyens. La prison peut être utile, même pour de courtes peines, mais pas dans un environnement délétère comme les maisons d'arrêt, qui souffrent d'une surpopulation carcérale récurrente. Ce surencombrement de certains établissements, le magistrat en tient compte, évidemment, au moment de prononcer la peine. Il y a donc un faux procès qui est fait au législateur et à la justice. Attention, pour autant, à ne pas aller dans la surenchère !

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis des crédits de la justice, rapporteur du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire. – On voit bien dans l'ensemble de vos interventions que l'efficacité est avant tout basée sur l'individualisation des décisions prises à l'encontre du prévenu et du détenu, et non pas sur la mise en œuvre de procédures plus automatiques. Des magistrats nous ont dit qu'ils n'avaient pas toujours connaissance des stocks sur les enquêtes préliminaires. Est-ce dû au nombre de

procédures ? Au problème de l'informatisation et de la numérisation de ces dossiers ? Est-ce un manque de communication avec les officiers de police judiciaire ? Nous avons entendu la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, qui nous a fait part de sa vision sur la surpopulation carcérale et nous a annoncé des chiffres inquiétants : 187 % de surpopulation carcérale dans une maison d'arrêt ! Avez-vous des chiffres plus précis ?

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire. – Ces débats sont passionnants. Mes trois questions correspondent aux trois stades de la chaîne judiciaire qui, aujourd'hui, dysfonctionnent au moins dans le traitement quantitatif.

La première concerne l'enquête préliminaire. Le texte propose de la réduire à deux ans, avec prorogation possible dans des conditions quelque peu complexes. Dans un monde idéal, deux ans, éventuellement prorogables, paraissent un délai pertinent. Vous avez insisté sur les difficultés, l'engorgement, la défaillance de l'enquête judiciaire : notre pays manque cruellement d'officiers de police judiciaire, sans parler des problèmes de complexité de la procédure pénale. L'enquête préliminaire de deux ans est-elle devenue la règle, par le simple engorgement du système, quel que soit le type de dossier ? Dans ces conditions, considérez-vous qu'il soit absolument nécessaire d'envisager, comme nous le propose la conférence des procureurs, un délai de trois ans prorogable une fois, pour éviter des classements sans suite inadéquats ou, à l'inverse, des procédures ni faites ni à faire, qui viendraient devant les juridictions pénales ?

Ma deuxième question porte sur le rappel à la loi, qui représente un élément assez massif dans la réponse pénale. Je vois deux hypothèses : ou bien nous sommes capables de le faire revivre et de lui donner du sens – d'assurer en quelque sorte une résurrection du rappel à la loi –, ou bien il faut le remplacer, mais par quoi ? Quelles sont vos stratégies de résurrection ou vos propositions de remplacement ?

Ma troisième et dernière question porte sur l'application des peines et leur réduction. Que devons-nous penser du processus non automatique proposé par le garde des sceaux sur la réduction des peines ? Doit-on y voir une amélioration qualitative, ou une approche totalement théorique, comme certains nous le disent ? D'aucuns voient en effet comme une aimable plaisanterie l'idée d'envisager une réduction des peines prenant en compte la bonne volonté, le fait de travailler ou de respecter une obligation de soins, s'il n'y a pas de travail proposé et si les soins proposés dans nos maisons d'arrêt ne sont pas adaptés. S'agit-il donc d'une mesure de conception intellectuelle brillante, mais totalement irréaliste ? Quelle sera la conséquence de la réforme de la réduction des peines ? Limitera-t-elle les réductions de peines ? Cela aboutira à une augmentation du nombre de détenus, alors que la situation n'est déjà pas satisfaisante. Ou faut-il imaginer qu'une augmentation des réductions de peines est un moyen discret d'assurer une diminution de la surpopulation carcérale ?

M. Henri Leroy. – Ma question s'appuie sur les travaux de six mois effectués en 2018 par notre assemblée dans le cadre d'une commission d'enquête sur les forces de sécurité intérieure. Le sentiment d'une insuffisance de la réponse pénale est un facteur important de l'interrogation des policiers et des gendarmes. Nombreux sont en effet ceux qui, face à une réponse pénale jugée insuffisante, s'interrogent sur le sens même de leur mission. Le sentiment de démotivation qui en découle est particulièrement répandu au sein des effectifs de la sécurité publique, qui traite, en volume, l'essentiel de l'activité judiciaire. Les forces de sécurité intérieure vivent une vraie crise morale, dont une des causes est bien la relation avec la partie pénale et judiciaire. Elles ont le sentiment de passer leur temps à interpeller des

personnes qui sont libérées avant même la fin de la procédure, et de faire l'objet de moqueries et d'humiliations, en l'absence de chaîne pénale cohérente. L'équipe dirigeante du Courbat, établissement de soins pour les états de burn-out et d'épuisement professionnel dédié aux personnels du ministère de l'intérieur, confirme l'impact de ce ressenti sur l'état moral des forces de sécurité intérieure, en constatant que l'absence de résultat pénal était souvent citée par les agents pris en charge comme l'une des raisons de leur dépression.

Cependant, on constate un mouvement d'aggravation des peines prononcées. Le quantum moyen d'emprisonnement ferme s'élève à un peu plus de huit mois – il n'a jamais été aussi élevé. Ferme sur le plan des condamnations, il semble que le système judiciaire français pêche en matière d'exécution des peines. Selon les chiffres communiqués, 44 % d'entre elles ne sont pas encore mises à exécution au bout de six mois, 18 % au bout de douze mois et 16 % au bout de 24 mois. Il arrive que l'on revoie dans la rue une personne peu de temps après son arrestation. Plus grave encore pour les forces de sécurité intérieure, lorsque la peine n'est pas totalement appliquée, elles doutent de leur utilité, de leur travail et de la façon dont la société le prend en compte.

Lors d'une table ronde organisée dans le cadre du Beauvau de la sécurité, le garde des sceaux était présent aux côtés du ministre de l'intérieur. La magistrature était représentée par le procureur de la République de Clermont-Ferrand, qui s'est attardé sur la disparition du rappel à la loi et par son remplacement, qui semblait l'inquiéter. Lors de cette table ronde, qui a duré cinq heures à peu près, le garde des sceaux a répondu à de très nombreuses questions de l'ensemble des syndicats et du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie, en annonçant qu'il allait créer un poste de magistrat référent dans chaque juridiction, accessible à tous les enquêteurs, pour une meilleure relation de compréhension et d'explication sur l'ensemble de la procédure conduite par les magistrats, afin que les forces de sécurité soient mieux informées. Cette création d'un poste de magistrat référent est-elle suffisante pour répondre au sentiment général des forces de sécurité sur l'insuffisance de la réponse pénale ? Selon vous, quelles autres mesures pourraient être prises ?

Mme Brigitte Lherbier. – Je voudrais d'abord remercier le président de notre commission des lois d'avoir commencé par déclarer que nous étions tous, unanimement, contre l'idée d'opposer la police et la justice. La police et la justice doivent travailler ensemble. Nous avons tous ici un passé d'élus. Nous sommes sûrs que les magistrats sont chacun à leur place et constituent un maillon d'une chaîne. J'étais adjointe à la sécurité d'une grande ville, Tourcoing, qui compte 100 000 habitants, et le procureur m'avait demandé de faire des rappels à la loi. Nous avons pour cela une maison du droit, une maison de justice, mais je le faisais très souvent au sein même de la mairie, avec le drapeau tricolore derrière moi, accompagnée du directeur de la police municipale et d'un éducateur de rue. J'insiste sur l'importance de ce rappel à la loi. Certes, si on l'inscrit dans la hiérarchie des peines, et si c'est un magistrat qui l'effectue, il peut paraître anodin. Si c'est une autre personne, il peut avoir toute sa place. Les adjoints à la sécurité, il y en a dans toutes les grandes villes, et tous travaillent en partenariat avec la police, avec les services sociaux, avec les médecins locaux et la protection judiciaire de la jeunesse. Pourquoi ne pas systématiquement s'appuyer sur eux ? Je recevais des jeunes qui avaient caillassé des bus, déclenché des rixes sur le marché ou des bousculades à la piscine. Cela paraît anodin, mais pour le responsable de la sécurité d'une ville, il est important de remettre les parents devant leurs responsabilités. Et, quand les parents s'opposaient à notre façon de faire, cela nous en disait beaucoup sur l'évolution du jeune. Que pensez-vous de ces partenariats ? Une telle collaboration avec les élus locaux vous paraît-elle prometteuse ?

Mme Muriel Jourda. – Je rebondirai sur les premiers propos de Mme Peltier, mais ma question peut être adressée à l’ensemble des intervenants qui souhaiteraient y répondre. Je réagis à ses observations selon lesquelles les principes du droit pénal commenceraient à s’affaïsser face à nos dernières législations. N’est-ce pas dû au fait que la loi pénale serait de plus en plus perçue comme la loi des victimes, et de moins en moins comme la loi de l’ordre public ?

M. François-Noël Buffet, président. – Excellente question !

Mme Dominique Vérien, rapporteur pour avis pour les crédits de la justice. – J’ai rencontré certains magistrats pour préparer l’examen du projet de loi pour la confiance dans l’institution judiciaire, et ils m’ont fait part de leur regret de ne plus constater le même lien entre la justice et le public, ce qui pouvait générer une incompréhension du fonctionnement de la justice. Ils auraient aimé prendre plus de temps pour mieux communiquer sur ce qu’ils font, mais ils n’en ont pas assez ! Le garde des sceaux, lorsque nous l’avons auditionné sur l’informatique – à part le fait qu’il a sous-entendu que les greffiers obligés de bidouiller avec Cassiopée étaient vraiment mauvais – nous a parlé des « points justice » dans les maisons France Services. Êtes-vous en train de préparer des magistrats référents pour qu’ils soient les interlocuteurs au sein de ces maisons France Services ?

Mme Marie Mercier. – Ma question s’adresse à M. le procureur de Chalon-sur-Saône, où se déroule actuellement un procès d’assises sur une affaire douloureuse de violences conjugales, dont vous avez tous entendu parler parce qu’il a été très médiatisé. Le bracelet anti-rapprochement se déploie-t-il ? Répond-il aux espoirs qu’il avait suscités ?

Mme Lana Tetuanui. – J’aurai une seule question : quelle est votre perception de l’action de la justice dans les territoires ultramarins ? Pour l’élue de Polynésie que je suis, l’inamovibilité des magistrats dans nos outre-mer peut poser problème. Quand ils restent trop longtemps sous nos cocotiers, à 31 degrés à l’ombre, la justice en prend un coup ! Pour la Polynésie, les compétences régaliennes sont exercées par l’État, et tout le reste revient à la collectivité. Or certaines décisions de justice suscitent beaucoup de réactions.

M. François-Noël Buffet, président. – Au fond, cette série de questions nous permet d’aborder la deuxième partie de notre réunion, et d’inscrire vos réponses dans une optique plus prospective : quels types de solutions peut-on envisager ?

M. Damien Savarzeix. – Il y a certaines questions techniques auxquelles je peux répondre. Pourquoi la connaissance que nous, procureurs de la République, avons de la réalité des stocks au sein des commissariats est-elle imparfaite ? Parce que, très souvent, la hiérarchie policière ne connaît pas elle-même ce qu’il y a en stock dans les portefeuilles de ses enquêteurs. Nous avons depuis longtemps une demande très forte à l’égard des chefs de service pour que le comptage et l’identification des procédures en traitement soient améliorés. Les compagnies de gendarmerie l’ont fait, en mettant en place des bureaux d’ordre. Un commandant de compagnie gère plusieurs brigades territoriales qui reçoivent des plaintes. Pour avoir une visibilité, il faut que les dossiers lui remontent et fassent l’objet d’un enregistrement dans le prolongement direct de la prise de plainte. C’est ce qu’ils ont mis en place. Dans les services de police, ce travail est plus lent et plus long, mais il est actuellement effectué. J’ai demandé, il y a peu de temps, un détail des procédures en cours dans chaque portefeuille des officiers de police judiciaire du principal commissariat de mon ressort, et j’ai reçu une réponse satisfaisante. Comme les flux de plaintes sont très importants, si vous n’avez

pas de système d'enregistrement, de comptage et d'attribution des dossiers par enquêteur, il est très difficile de savoir ce que vous avez en stock.

Vous évoquez les délais d'enquête, et notamment l'idée que le délai de deux ans deviendrait le délai de droit commun dans le traitement de nos enquêtes préliminaires. Il y a des enquêtes préliminaires qui sont traitées dans des délais plus courts. Pour un délit de droit commun, six mois doivent suffire si l'enquêteur est normalement diligent, même s'il y a des expertises à réaliser, un examen médical à pratiquer, des constatations à faire ou des témoins et protagonistes à entendre. La problématique est celle des moyens : l'enquêteur a de nombreux dossiers à traiter en même temps, ce qui conduit à un allongement du temps de traitement de chaque dossier. Et il y a le problème des traitements « extradépartementaux » qui ajoutent des délais supplémentaires, par exemple, lorsqu'un témoin est à entendre – et c'est très fréquent – en dehors du département. Dans ce cas, la demande d'audition vient rejoindre la pile des procédures nouvelles dans le service enquêteur sollicité et elle n'est donc pas prise en charge immédiatement. L'accumulation de délais qui en résulte fait que, même dans des procédures sans complexité, les temps de traitement s'additionnent pour dépasser les deux ans. La demande des procureurs de la République d'étendre cette durée maximale de l'enquête préliminaire répond à cette réalité concrète.

Vous avez évoqué les rappels à la loi, et Mme Lherbier parlait des rappels à l'ordre, que son procureur l'avait invitée à pratiquer et dont elle constatait l'efficacité et l'impact. Dans l'appréciation de la qualité ou de l'efficacité de nos réponses pénales, il faut se garder de toute idée préconçue. Ce n'est pas parce que la réponse paraît moins impressionnante que le recours à l'audience que, pour autant, elle n'a pas d'efficacité – et même que ce n'est pas la meilleure réponse possible compte tenu du profil et de la situation qu'on est appelé à traiter. Le courant anglo-saxon de réflexion sur l'efficacité de la réponse pénale, né il y a trente ans au Canada et qui s'est prolongé aux États-Unis, a inspiré les programmes les plus efficaces de traitement de la récidive. Il s'appelle le « *What Works ?* » : c'est donc une analyse très pragmatique de ce que doit être notre production judiciaire. L'un des enseignements de cette recherche universitaire, très scientifique, car elle a évalué l'efficacité des réponses en procédant à des études de cohortes, est que pour être efficace, il faut d'abord évaluer le risque présenté par la personne, et définir un niveau de traitement qui soit indexé sur le niveau de risque du délinquant. La conséquence de ce paradigme, c'est que pour les délinquants qui présentent un très faible niveau de risque de récidive – et nous en avons – le rappel à la loi, c'est-à-dire le traitement minimal, est la réponse judiciaire qui produit le moins de récidives. La création du rappel à la loi répondait donc à un besoin. Ce qui pose problème, c'est son utilisation en tant qu'instrument mécanique de gestion des flux. Faut-il le supprimer ? Si le terme pose problème, pourquoi pas ? Mais il faut le faire renaître sous une autre forme. D'abord, parce que c'est un instrument de gestion efficace de notre stock. Ensuite, parce que c'est un outil très adapté à un certain nombre de situations. On peut l'appeler avertissement judiciaire, le solenniser en interdisant le rappel à la loi par un officier de police judiciaire, pour obliger à avoir recours à un délégué du procureur. En tous cas, il faut analyser nos réponses au regard de leur efficacité, et sortir des idées préconçues. Le laxisme ou le manque de fermeté n'est parfois qu'une apparence, parce que cela répond à une méthode très efficace de traitement d'une certaine partie de la délinquance.

M. François-Noël Buffet, président. – Faut-il comprendre de votre propos que nous disposons sur le plan juridique d'un arsenal suffisamment complet en termes de réponses adaptées à chaque situation, et que la difficulté première est surtout notre capacité à les mettre en œuvre ainsi que les moyens humains ou matériels, qui devraient être augmentés pour répondre plus vite et de façon de mieux adaptée ?

M. Damien Savarzeix. – Absolument !

M. Jean-Olivier Viout. – Je partage ce qu’a dit mon collègue de Chalon-sur-Saône, non par corporatisme, mais parce que cela correspond au ressenti d’un parquetier de terrain. Il vous a d’abord répondu en mettant l’accent sur un constat : beaucoup de responsables de services de police judiciaire ou de gendarmerie ignoraient, jusqu’à une période très récente, le volume du stock d’affaires qu’ils avaient à traiter. Je me souviens que, lorsqu’un enquêteur était tombé en dépression nerveuse suite à un surmenage, j’avais demandé au commissaire de police quel était son plan de charge : il l’ignorait totalement. Il a fallu que l’on aille dans son bureau où nous avons découvert des quantités de procédures, dont certaines étaient prescrites ! C’est pourquoi, en ce qui concerne la police judiciaire, pour le ressort de la cour d’appel de Lyon, je faisais deux fois par an, avec les responsables, un examen des stocks. Pour progresser, il faut que, dès l’instant où la plainte est déposée, un enregistrement permette au procureur de la République de disposer d’un listing, actualisé quotidiennement, des plaintes qui sont déposées dans les différents services de police et de gendarmerie de son ressort.

En effet, ce fameux délai de deux ans repose sur un quiproquo. Qu’entend-on par enquête préliminaire ? Le moment où l’on commence à investiguer, où le délai qui commence à courir au moment où l’on dépose la plainte ? Après le dépôt d’une plainte, il s’écoule un certain nombre de semaines, pour ne pas dire de mois, avant que ne commencent les investigations. De plus, lorsqu’on envoie des procédures à l’autre bout du territoire, pour entendre des témoins par exemple, certaines ne reviennent jamais, faute d’un système de pointage informatique susceptible d’activer une alerte. Du coup, la prescription joue. Il y a donc un réel problème. Au-delà de deux ou trois ans non renouvelables, ce n’est plus tolérable, et si l’enquête n’a pas pu être faite, il faut passer à une information judiciaire. Un délai de trois ans et des prorogations successives éviteraient en fait de se pencher sur les causes réelles de ces retards.

J’étais très attaché au rappel à la loi, à l’instar de Marc Moinard qui en avait été l’instigateur. On pourrait changer son nom pour le conjuguer avec ce qui se fait au niveau des élus locaux, en le baptisant avertissement judiciaire. Cela montrerait bien que, dès lors qu’une infraction pénale est commise, il y a un avertissement de nature judiciaire, sous l’autorité du procureur de la République, diligenté dans une enceinte de justice, par un magistrat du parquet ou un délégué du procureur. On pourrait confier cette tâche à un juriste-assistant – c’est l’une des solutions au problème des moyens.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Actuellement, le rappel à la loi n’est pas une peine inscrite dans le casier judiciaire. Dans votre esprit, un avertissement judiciaire aurait-il le caractère d’une peine ? Doit-on comprendre qu’en cas de récidive, cela pourrait entraîner des conséquences ?

M. Jean-Olivier Viout. – Je serais tenté de vous répondre positivement, en alignant cet avertissement sur l’admonestation vis-à-vis des mineurs. Le seul problème est que cet avertissement judiciaire ne serait pas homologué par un juge du siège, et qu’un casier judiciaire ne peut contenir que des décisions homologuées par un juge du siège : on verrait mal sur un casier judiciaire des mesures qui ont été prises par le parquet.

On maintiendrait le rappel à la loi sous la forme du rappel à l’ordre que diligentent les élus. Les choses seraient très claires. Le rappel à l’ordre peut se passer en dehors de la justice, dans une concertation, une construction conjointe entre le parquet et les élus locaux,

parce que les municipalités sont très différentes les unes des autres : certaines sont très impliquées, d'autres sont quasiment indifférentes. Il serait réservé au traitement de l'infraction pénale, des incivilités. Et l'avertissement judiciaire se situerait sur un plan différent. En tous cas, abandonner totalement le rappel à la loi me paraît très compliqué. Cela reviendrait au retour du classement sans suite pour poursuite inopportune – mais alors, la critique de nos concitoyens risque d'être sévère. On peut, comme certains parquets, s'orienter vers une augmentation sensible des compositions pénales et des ordonnances pénales. Il y a, à Béthune, un exemple absolument remarquable, avec des audiences d'ordonnances pénales en maison de justice ou au palais de justice. Le parquet propose une peine à un juge qui rédige une ordonnance pénale, et tous les auteurs sont convoqués à une audience où un délégué du procureur leur notifie l'ordonnance pénale. Cela exige une démarche des intéressés dans un lieu de justice, et on évacue ainsi un grand nombre d'affaires. C'est un très grand succès. Mais je reste attaché au rappel à la loi, en le transformant en avertissement judiciaire.

Comme ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature, je comprends la préoccupation de Mme Tetuanui, tout en notant qu'elle ne s'étend certainement pas aux magistrats du parquet, car ceux-ci font l'objet d'une rotation que l'on contrôle. Mais le principe de l'inamovibilité des juges du siège fait que, dans certains territoires ultramarins, des juges ne sollicitent pas d'avancement, sont très bien là où ils sont et qui, ne faisant pas l'objet d'un comportement susceptible de justifier leur déplacement, demeurent en place. L'inamovibilité des juges, garantie de l'indépendance de la justice, fait que dans les territoires ultramarins, nous avons des juges qui sont là depuis des dizaines d'années...

On a cherché à se débarrasser de beaucoup de problèmes en nommant des référents. J'en suis revenu. Pour moi, dans un parquet, on se répartit les tâches, et les rapports avec la police ne concernent pas qu'une personne, mais l'ensemble des magistrats du parquet. D'abord, un procureur digne de ce nom doit réunir ses officiers de police judiciaire, de toute l'étendue de son ressort, plusieurs fois par an, pour faire le point et revenir sur les dossiers qui ont posé problème. C'est l'occasion, de mettre les cartes sur la table, et cela fait disparaître beaucoup d'incompréhensions.

Pour nos concitoyens, des efforts ont été faits dans le passé, mais, compte tenu de la surcharge des uns et des autres, ces efforts ont été complètement abandonnés. Je me rappelle des journées de la justice du ministre Jacques Toubon, ou des opérations « Éducation nationale – Justice » : on faisait venir une classe dans une audience correctionnelle, pour des affaires que pouvaient comprendre les élèves. Ceux-ci prenaient alors la mesure de la relativité des peines... Cette éducation à la citoyenneté, cette approche *in vivo* de la justice, était extrêmement importante. Je l'ai pratiquée en cour d'assises pendant des dizaines d'années. Ces opérations semblent avoir disparu...

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Vous avez évoqué vos présidences de cours d'assises. Passer à une majorité de sept sur neuf pour le prononcé de la peine, au motif que cela donnerait enfin une majorité au jury populaire, est-ce une vraie problématique ? C'est un souhait du garde des sceaux. Cela va-t-il compliquer vraiment les choses ? Il y a une contradiction intellectuelle entre la promotion des jurés populaires et le fait de mettre fin à l'expérimentation pour généraliser les cours criminelles départementales qui ne comportent que des magistrats professionnels.

M. Jean-Olivier Viout. – Étant en retraite judiciaire, je peux répondre d'une manière très libre : je déplore les cours criminelles. Le viol, désormais, échappe à l'examen du jury populaire. Concernant la règle de majorité, le nombre des jurés était de douze pendant

plusieurs années. Il est passé à neuf. On n'a pas, alors, réduit le nombre de magistrats, qui est resté de trois. C'est pourquoi il est question de faire passer la majorité de six à sept. Il est paradoxal, en effet, de vouloir donner plus de pouvoir aux jurés pour juger les crimes, tout en leur retirant les crimes passibles de moins de vingt ans de réclusion.

M. Damien Savarzeix. – Il est fondamental de préserver une certaine souplesse au rappel à la loi, si vous voulez conserver son utilité. Dans la hiérarchie des réponses, c'est celle de premier niveau. Trop l'encadrer, trop la solenniser, organiser le recours au juge pour en faire un avertissement pénal qui serait inscrit au casier judiciaire, tout cela ôterait à cette peine son sens et son efficacité à la place où elle doit être, c'est-à-dire une réponse de premier niveau pour les primodélinquants qui présentent un risque de récidive faible.

Mme le sénateur Mercier, élue de mon ressort, nous interroge sur le déploiement du bracelet anti-rapprochement. Deux sont déployés à Chalon-sur-Saône, mais on en voit les limites lorsque l'auteur réside à trop grande proximité de la victime. Comme le rapprochement est très régulier, cela provoque des alertes en permanence, ce qui est très handicapant pour la victime et lourd à gérer pour les forces de l'ordre. C'est un outil qui ne peut donc pas répondre à toutes les problématiques, mais doit s'inscrire dans un arsenal plus global de prise en charge visant à traiter l'intégralité des problématiques qui sont derrière le passage à l'acte : c'est la meilleure manière de prévenir la récidive.

Mme Brigitte Lherbier. – Je suis extrêmement satisfaite par l'idée d'avertissement judiciaire. Vous dites que tous les élus ne sont pas réactifs, mais les élus délégués à la sécurité des grandes villes de plus de 100 000 habitants le sont forcément ! Ils gèrent une ville qui peut s'embraser à tout moment... Si l'on pouvait mettre systématiquement en rapport les élus du terrain avec les forces de sécurité, ce serait très efficace. Le conseil départemental de l'accès au droit dépend aussi de l'implication des uns et des autres. Celui de Lille fonctionne extrêmement bien.

M. Hussein Bourgi. – Lorsqu'on est confronté aux victimes, il y a deux choses qui reviennent très souvent. La première est la défiance à l'égard de certains outils comme la main courante ou le rappel à la loi. La seconde est l'inefficacité de certaines suites qui sont données à leurs plaintes. Surtout, elles déplorent le déficit d'information de la part des institutions, que ce soit la police et la gendarmerie, lorsque la plainte est déposée, ou la justice, pour les infractions les moins graves – pour les infractions très graves, les victimes prennent quasi immédiatement un avocat. Il faut parfois quelques mois, ou quelques années, pour qu'elles apprennent que leur plainte a été classée sans suite. Parfois, en cas de récidive, elles constatent aussi qu'il n'y a pas eu de suites à leur plainte initiale. Quelles sont les marges de progression qu'on pourrait trouver pour que les victimes se sentent un peu moins oubliées par la chaîne pénale en France ? Souvent, on parle davantage de l'auteur que du préjudice que la victime a pu subir. Il y a un travail de pédagogie à faire, qui revient souvent aux associations d'aide aux victimes, aux avocats et aux élus, pour rétablir la confiance qui doit nécessairement rester dans ces institutions fondatrices de la République.

Mme Virginie Peltier. – Je suis universitaire et non praticienne, mais je discute avec les professionnels de la justice. La généralisation des cours criminelles, dans un projet de loi qui propose également de filmer les audiences, me gêne. On va filmer les audiences dans un but pédagogique, pour mieux faire connaître la justice et lutter contre le sentiment qu'elle est laxiste. Dans le même temps, on va généraliser les cours criminelles au détriment de la cour d'assises, dont la compétence est réduite puisqu'elle n'aura plus à connaître des crimes passibles de moins de vingt ans de réclusion. N'est-ce pas un préalable à la disparition des

cours d'assises ? Elles coûtent cher et prennent du temps. Mais quoi de plus pédagogique pour des citoyens que de juger un crime ? Cela montre le fonctionnement de la justice criminelle, à qui on fait justement un procès en laxisme. Le citoyen qui fait œuvre de justice voit bien combien c'est difficile – c'est bien pour cela que les cours d'assises sont souvent plus clémentes que ce que l'on voudrait attendre d'elles. En somme, on va diminuer le rôle éducatif de la justice criminelle, au bénéfice d'une justice filmée.

Le rétablissement de la minorité de faveur, dans un texte qui essaie de combattre ce mauvais procès en laxisme, est étonnant. Actuellement si trois magistrats et trois jurés sur six sont pour la culpabilité, l'accusé est déclaré coupable. Avec le rétablissement de la minorité de faveur, si trois magistrats et trois jurés sur six sont pour la culpabilité, l'accusé ne sera pas déclaré coupable. Cela rendra les condamnations plus difficiles.

Le rappel à la loi peut être effectivement un premier degré de réponse pénale adaptée, mais, souvent, il devient un outil de gestion de masse. On a dit que l'alternative était le classement sans suite – ce qui ne plaît pas à la population. Mais si le rappel à la loi n'est utilisé que pour gérer des flux, sans être individualisé, il sera inefficace, et la personne concernée reviendra devant la justice – ce qui ne plaira pas non plus à la population. Le rappel à la loi aurait-il été consacré par le législateur si la justice avait eu véritablement les moyens de son action ? Même question sur les alternatives aux poursuites, les crédits de réduction de peine, ou la promotion du juge unique, même en appel. Y aura-t-il, à la fin de ma carrière, un juge unique à la Cour de cassation ? On vante tout ceci comme des progrès de la justice pénale. Je ne suis pas sûre que ce soit toujours le cas.

Cet affaiblissement des principes du droit pénal est-il dû au fait que la loi pénale devient la loi des victimes plus que celle de l'ordre public ? Oui, je crois qu'on observe une mutation de la justice pénale, qui est de moins en moins rétributive et de plus en plus réparatrice. Pourtant, la justice pénale n'a pas été conçue, au départ, pour les victimes. La réparation emprunte aussi d'autres voies. Mais la victime prend de plus en plus le pas, ce qui fausse les principes du procès pénal. Elle veut être reconnue dans son statut de victime, ce que je peux comprendre, et elle veut pouvoir faire son deuil – c'est bien pour cela que l'on revient sur certains mécanismes comme l'irresponsabilité pénale : il faut pouvoir juger même quelqu'un qui n'a pas compris la portée de son geste. Est-ce le rôle de la justice pénale que de répondre à ces attentes ? Je pense que non, mais le législateur est souverain. En tous cas, cela impliquerait une mutation de notre système pénal.

M. Ivan Guitz. – Concernant l'exécution des peines d'emprisonnement, le projet de loi prévoit deux choses : une réforme des réductions de peine, mais aussi une modification des critères de la libération sous contrainte. Au deux tiers de peine, le principe est qu'il faut aménager, pour éviter la sortie sèche : libération conditionnelle, bracelet électronique, semi-liberté, etc. Le législateur nous demande de manière plus impérative, à l'article 9 du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, que cette libération sous contrainte s'applique de plein droit trois mois avant la fin de la peine, sauf impossibilité matérielle résultant de l'absence d'hébergement. L'on fait souvent un procès en laxisme au juge de l'application des peines, mais, si ce texte est voté tel quel, il aura obligation de déterminer la mesure applicable : libération conditionnelle, bracelet électronique ou semi-liberté. Il n'aura plus d'appréciation sur la question de savoir s'il faut accorder une libération sous contrainte, à partir du moment où un hébergement est disponible. Le critère de dangerosité n'est pas mentionné dans cet article.

L'aménagement de peine est bienvenu, certes : toutes les études montrent que la sortie sèche est facteur de récidive et qu'une période d'aménagement, même courte, réduit le risque. Mais la mise en œuvre de la libération conditionnelle sera aussi impactée par le nouveau régime des réductions de peine. Depuis 2004, sur une peine d'un an, il y a trois mois de crédits de réduction de peine, qui peuvent être retirés en cas d'incident en détention. En fonction de l'évolution de la détention et des efforts qui sont faits, on peut ajouter trois mois, ce qui fait au total six mois la première année, et cinq mois les années suivantes. Personne ne s'en plaignait.

Le projet est d'examiner la situation du condamné au cours des six premiers mois, en tenant compte de son comportement en détention et de ses efforts de réinsertion. Après avis de la commission d'application des peines, le juge décidera d'accorder entre zéro et six mois de crédits de réduction de peine, au cas par cas. On passe donc d'une forme d'automatisme à l'appréciation du juge. Comme il y avait assez peu de retraits de crédits de réductions de peine, l'étude d'impact montre que le résultat sera une augmentation de la surpopulation carcérale. Et les condamnés auront une moindre visibilité sur l'aménagement de leur peine. En effet, la moitié de la peine, seuil à partir duquel une libération conditionnelle peut être accordée, se calcule actuellement à partir du reliquat de peine, déduction faite du crédit de réduction de peine, qui est immédiat à partir du moment où la condamnation est définitive. Après la réforme, on examinera les aménagements de peines plus tard, et les courtes peines seront moins vite aménageables.

On risque en outre un « télescopage » avec les mesures de libération sous contrainte pour les courtes peines. Le juge pourra être amené à statuer au même moment sur la libération sous contrainte, aux deux tiers de la peine, et sur les réductions de peine. Ce sera moins du cas par cas, et la complexification sera croissante, d'autant que deux régimes vont se superposer, le premier, applicable aux personnes condamnés avant janvier 2023 et le second, à celles condamnées après cette date. J'ajoute que le régime de réduction de peine est déjà mis à mal pour certaines infractions par l'article 50 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, qui a revu les possibilités de réduction de peine pour ceux qui ont commis des violences ayant entraîné une incapacité totale de travail supérieure à huit jours sur les représentants de l'autorité publique, dont les élus et les magistrats. Il sera difficile de savoir quel régime s'appliquera, et les critères sont d'une extrême complexité.

Une commission de l'application des peines, c'est parfois 80 dossiers à examiner en une réunion. Cette commission se réunit avec le procureur de la République, le représentant du SPIP, mais aussi le directeur de l'établissement pénitentiaire ou son représentant. Nous essayons de discuter de chaque situation et d'évaluer les risques. Or, nous allons non seulement nous retrouver avec une masse de dossiers considérable, pour lesquels nous devons examiner le comportement en détention au cas par cas, mais en plus, avant même cet examen, nous devons nous-mêmes savoir de quel régime de réduction de peine l'intéressé répond. Si la clarification et la simplification des procédures pénales sont une nécessité, on crée ici une véritable « usine à gaz », avec des évolutions que je prédis, à savoir la multiplication des dérogations. Nous perdrons ainsi tout l'attrait de cette réforme. Surtout, réfléchissons concrètement aux conséquences directes de ce dispositif sur la population carcérale. Sur ce sujet, nous allons au-devant de grandes difficultés.

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur Donard, nous savons qu'il y a un besoin incontestable de places supplémentaires en prison. En revanche, peut-être y-a-t-il lieu de diversifier davantage les lieux privatifs de liberté ? L'offre est-elle suffisamment importante aujourd'hui pour permettre à la fois la fermeté pénale nécessaire, mais aussi

l'adaptation du lieu privatif de liberté à la personnalité du condamné et à la nature de l'infraction commise ?

Comment et dans quels délais s'effectue le processus de réinsertion et de préparation de la sortie de prison ? À l'occasion de visites dans les maisons d'arrêt, nous avons eu le sentiment que certains condamnés n'avaient été pris en charge que très tardivement.

M. Thierry Donard, adjoint au directeur de l'administration pénitentiaire. - Je réponds tout d'abord à Mme Canayer sur la surpopulation carcérale. Les chiffres sont assez clairs sur le sujet: avant la crise sanitaire, il y avait 71 600 détenus dans les prisons françaises. Il y a eu ensuite une diminution importante, due pour moitié à la baisse de l'activité judiciaire. Le 11 mai 2020, quelques jours après la levée du premier confinement, nous étions descendus à 58 720 détenus. Depuis, la population pénale n'a cessé d'augmenter. Actuellement, nous comptabilisons plus de 67 000 détenus, soit un taux d'occupation moyen de 111 % pour l'ensemble des établissements et 124 % pour les maisons d'arrêt. Nous sommes donc à 4 200 détenus en moins par rapport au début de la crise sanitaire, mais avec des taux d'occupation des maisons d'arrêt importants. En particulier, l'établissement pénitentiaire de Toulouse-Seysses présente un taux d'occupation pénale chronique de 167 %. Je tiens à souligner la mobilisation du personnel, et notamment du chef de cet établissement, qui a maintenu un niveau de prise en charge important pendant toute la crise sanitaire, dans des conditions extrêmement difficiles et suivant des règles sanitaires très strictes. Enfin, un établissement pénitentiaire supplémentaire sera construit en Haute-Garonne, permettant ainsi d'ouvrir 615 places supplémentaires en 2026.

Je ne partage pas totalement l'argumentaire d'Ivan Guitz sur les réductions de peines. La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite loi Perben II, prévoit des réductions de peines automatiques, mal comprises par nos concitoyens et par le personnel pénitentiaire. En effet, quel que soit son comportement, la personne condamnée à dix ans de prison se voit attribuer vingt-et-un mois de réduction de peine dès le premier jour d'exécution de celle-ci. Sur une peine de vingt ans, nous arrivons à trois ans et trois mois. Il est difficilement compréhensible d'éroder la peine à ce point sans tenir compte de la personnalité du détenu. L'idée est donc de mettre en place, à partir de 2023, un régime unique de réduction de peines, avec des règles plus souples que celles aujourd'hui en vigueur. Concernant l'impact sur la population carcérale, il faut, selon moi, faire confiance au JAP. Certes, celui-ci devra examiner les efforts sérieux d'adaptation sociale, mais également la bonne conduite du détenu, qui comprend le respect des horaires, de la propreté des lieux, ou encore du personnel. Les magistrats tiendront également compte d'autres points, comme des efforts en termes d'indemnisation des parties civiles, de l'éventuel suivi d'un traitement médical, des activités scolaires, ou encore de la formation et du travail en détention.

Les établissements pénitentiaires sont aujourd'hui divisés entre les maisons d'arrêt, les centres de détention plutôt orientés vers la réinsertion, et les maisons centrales orientées sur la sécurité. Vous avez raison, il faut diversifier les modalités de prise en charge et renforcer les spécificités des établissements ; c'est pourquoi dans le plan « 15 000 places » est prévu le développement de structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), réservées aux détenus en fin de peine, à hauteur de 2 000 places. Ces SAS permettront au détenu de bénéficier d'un suivi important par le SPIP, mais également du soutien des partenaires extérieurs comme la mission locale, Pôle emploi et les associations, afin de préparer la sortie et prévenir la récidive. Autant les services pénitentiaires d'insertion et de probation ont du

temps à consacrer à la préparation de la sortie pour les personnes condamnées à de longues peines, autant si les courtes peines se multiplient, les CPIP auront du mal à prendre en charge ces personnes de manière satisfaisante. Il y a une véritable difficulté pour les SPIP à prendre en charge ces détenus, et il faut donc envisager une alternative à la détention pour ces très courtes peines.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous remercie. Nos rapporteurs Agnès Canayer et Philippe Bonnacarrère continuent avec assiduité leurs auditions en prévision de l'examen du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire. Sur l'aspect numérique, nous souhaitons que le ministère progresse sur des points précis. Nous souhaitons que nos concitoyens retrouvent la confiance dans ce ministère régalien si important dans le climat de tensions actuel.

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 12 h 20.

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion, suspendue à 17 h 20, est reprise à 18 h 05.

Audition de M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour la présentation de son rapport annuel

M. François-Noël Buffet, président. – Nous sommes heureux de vous recevoir, monsieur le président, pour la présentation du rapport annuel de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et est retransmise en direct sur le site du Sénat.

Vous avez été nommé à la tête de la Haute Autorité le 30 janvier 2020, à un moment important pour cette institution, qui s'est vu reconnaître des compétences nouvelles par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019. Quel bilan faites-vous de cette première année de présidence ?

La Haute Autorité formule, dans son rapport annuel, plusieurs propositions d'évolutions législatives d'inégale importance, qui concernent aussi bien les obligations déclaratives des responsables publics que l'encadrement de l'activité des représentants d'intérêts, ou encore le contrôle de la reconversion professionnelle des agents publics.

L'une de ces recommandations retient particulièrement l'attention : elle consiste à redéfinir le délit de prise illégale d'intérêts prévu à l'article 432-12 du code pénal, afin de limiter le risque de condamnation injustifiée pesant, par exemple, sur des élus locaux qui représentent leur collectivité au conseil d'administration d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) ou d'une entreprise publique locale. C'est une question importante, que le Sénat a abordée à plusieurs reprises, car la jurisprudence judiciaire mène dans ces cas particuliers à une quasi-paralysie de l'action publique.

Vous reprenez à votre compte la proposition de rédaction faite en 2011 par la commission pour la prévention des conflits d'intérêts, présidée par M. Jean Marc Sauvé,

consistant à substituer à la notion d'« intérêt quelconque » celle d'un « intérêt de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de la personne ». Qu'apporterait, en pratique, une telle formulation ?

M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. – Je vous remercie pour votre invitation à échanger sur le rapport d'activité de la Haute Autorité, que j'ai eu l'occasion de présenter récemment. C'est une publication importante, qui contribue à mieux faire connaître notre jeune institution. Nous avons tenu à rendre compte de nos missions de la manière la plus exhaustive possible. Nous nous sommes également attachés à préconiser quelques améliorations du cadre juridique de la transparence, de la prévention des conflits d'intérêts et de la lutte contre les atteintes à la probité.

Trois faits importants ont impacté de manière significative l'activité de la Haute Autorité au cours de l'année 2020. Le premier relève de la crise sanitaire. Pour y faire face, nous avons mis en œuvre un vaste plan de continuité de l'activité. Celui-ci s'est concrétisé par l'accélération de la transformation numérique de notre institution, ainsi que par la formalisation de procédures liées à l'hygiène et à la sécurité.

En raison de l'activité toujours soutenue et des délais impartis à la Haute Autorité, le collège a continué de siéger. Son rythme de réunion s'est même intensifié. Au plus fort de la crise, entre la mi-mars et la mi-mai, il a pu examiner près de 1 500 déclarations et adopter une quarantaine de délibérations.

La covid-19 a aussi entraîné une prorogation des délais de dépôt des déclarations. Devant la très grande difficulté pour les personnes élues au premier tour des élections municipales de procéder à l'installation du conseil et à l'élection des maires, la Haute Autorité a étendu jusqu'au 24 août 2020 la date de dépôt des déclarations de patrimoine et d'intérêts, dans le respect des mesures exceptionnelles prises par le Gouvernement et le Parlement.

Les représentants d'intérêts dont la clôture d'exercice des comptes est fixée le 31 décembre, et qui devaient effectuer leur inscription ou déposer leurs déclarations avant le 31 mars 2020, ont, de la même façon, pu effectuer ces démarches jusqu'au 24 août 2020.

Pour prévenir d'éventuelles incompréhensions de la part des intéressés, la Haute Autorité a maintenu sa mission d'assistance. Elle a édité deux brochures en lien avec les élections municipales – l'une pour les exécutifs locaux, l'autre pour les directions des cabinets des maires et des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – afin de clarifier au mieux leurs obligations déclaratives.

De mon côté, j'ai explicité devant votre commission, dans le cadre de la mission de contrôle des mesures liées à l'épidémie de la covid-19, les différentes mesures et le rôle joué la Haute Autorité dans ce contexte exceptionnel.

Les nombreuses échéances électorales de l'année 2020 ont abouti à la transmission d'un nombre record de déclarations auprès de la Haute Autorité

Les 17 000 déclarations reçues ne proviennent pas toutes des élus locaux, mais ces derniers représentent la majorité de leurs auteurs pour cette année. Je n'oublie pas les déclarations des 172 sénateurs élus ou réélus en septembre dernier et qui nous sont parvenues en cette fin d'année 2020.

L'important travail de sensibilisation de la Haute Autorité n'est pas étranger à ce nombre record de dépôts que nous avons enregistré. À la fin du délai légal de dépôt, les exécutifs locaux étaient majoritairement en défaut : plus de la moitié des maires et plus des deux tiers des présidents d'EPCI n'avaient pas transmis leurs déclarations. Nous les avons relancés, toujours à l'amiable, parfois par voie d'injonction, pour parvenir à un taux de conformité finalement satisfaisant : 100 % pour les maires, et plus de 90 % pour les adjoints et les présidents d'EPCI.

Pour ce qui concerne les sénateurs, la totalité de ceux faisant partie de la série 2 ont déposé leur déclaration de fin de mandat dans les délais impartis. Nous avons ensuite alerté les services du Sénat quant au risque particulier de non-remboursement des frais de campagne auxquels s'exposaient les nouveaux élus s'ils ne transmettaient pas leur déclaration de patrimoine dans les deux mois suivant leur élection. Ce rappel nous a paru important, puisqu'il s'agissait des premiers élus concernés par cette mesure. Tous les sénateurs se sont acquittés de leurs obligations déclaratives, de sorte qu'aucune transmission au parquet pour non-dépôt de déclaration n'a été décidée.

Les déclarations ont ensuite fait l'objet d'un contrôle au fond, selon un plan établi par le collègue. Là aussi, le bilan est mitigé, d'où mon insistance pour que les responsables publics soient mieux sensibilisés sur leurs obligations. Les 2 500 contrôles que la Haute Autorité a menés en 2020 ont effectivement révélé une diminution de la proportion des déclarations conformes aux exigences d'exactitude, d'exhaustivité et de sincérité, celle-ci passant de 73 % en 2019 à 53 %. En revanche, les irrégularités constatées restent le plus souvent mineures et n'appellent que de simples demandes de déclaration rectificative. Seuls dix dossiers ont été transmis à la justice pour des irrégularités graves, principalement pour des suspicions de prise illégale d'intérêts ; et un seul responsable public a fait l'objet d'une appréciation.

Je voudrais enfin revenir rapidement sur l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui a attribué une nouvelle compétence à la Haute Autorité : le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé.

L'accueil de cette nouvelle mission a représenté un double défi pour nous.

Un défi en interne d'abord, parce que nous avons dû nous organiser pour exercer cette nouvelle activité, alors même que nous ne disposions pas, au départ, de l'intégralité des emplois de l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique. De plus, le collègue de la Haute Autorité s'est renforcé de quatre nouveaux membres et a intensifié ses réunions de travail pour épuiser des ordres du jour de plus en plus importants.

Ce volet de notre activité est d'ailleurs devenu primordial car aux responsables publics s'ajoutent désormais près de 20 000 agents publics. Les agents s'y impliquent beaucoup car nous voulons fournir un accompagnement personnalisé aux responsables et agents publics, que ce soit dans le cadre de l'élaboration de leurs déclarations ou de problématiques déontologiques rencontrées au cours de l'exercice des fonctions. Notre hotline a ainsi traité plus de 6 000 appels. Elle a aussi répondu à 2 500 mails. Notre « Guide du déclarant » a régulièrement été mis à jour pour tenir compte de l'évolution de notre doctrine. Comme je l'ai brièvement évoqué tout à l'heure, des brochures à destination de publics spécifiques ont été éditées pour adapter l'explicitation des obligations déclaratives et déontologiques à chaque situation. Enfin, je rappelle à tous les autres responsables publics mentionnés par la loi du 11 octobre 2013, dont les sénateurs, qu'il est possible de solliciter la

Haute Autorité pour recevoir un avis sur des questions d'ordre déontologique en lien avec l'exercice de leurs fonctions. Il peut s'agir d'un cumul de fonctions avec une activité professionnelle privée, d'un conflit d'intérêts lié à sa situation familiale ou, encore, d'une reconversion professionnelle. En 2020, nous avons été saisis 30 fois à ce titre, et il semble que nous le serons encore davantage en 2021.

Un défi en externe aussi, parce qu'à travers cette nouvelle compétence, la Haute Autorité s'est érigée en tête de réseau des contrôles déontologiques au sein de la fonction publique. Elle rend désormais des avis sur des pré-nominations, des reconversions professionnelles et des cumuls d'activités, que ce soit directement pour les emplois publics les plus sensibles, ou à titre subsidiaire, lorsque les autorités hiérarchiques ont un doute sérieux sur la compatibilité du projet professionnel d'un de leurs agents, non levé par leur référent déontologue, pour les autres emplois publics. Au total, elle a été saisie plus de 500 fois en onze mois.

Le taux élevé d'avis d'incompatibilité ou d'irrecevabilité, plus d'un tiers, témoigne d'une appropriation encore insuffisante du dispositif par les administrations et nous oblige à poursuivre notre mission de pédagogie.

Concernant les contrôles menés au fond, la Haute Autorité a très largement constaté que le projet poursuivi par l'agent était compatible avec ses anciennes fonctions, mais a assorti ses avis de réserves dans la moitié des cas. Soucieuse de diffuser son expertise en la matière, elle a publié en février dernier un guide déontologique sur le contrôle et la prévention des conflits d'intérêts, principalement à destination des référents déontologues. Par ailleurs, elle alimente une sélection d'avis rendus par le collège accessible à tous sur son site Internet. Ils sont publiés intégralement lorsqu'il s'agit de ministres ou d'élus, sous forme de résumé lorsqu'il s'agit de fonctionnaires, lorsque cela correspond à un élément de doctrine qu'il est intéressant de diffuser.

Notre première expérience du contrôle de la reconversion professionnelle dans le secteur privé des agents publics nous a permis de relever quelques insuffisances. Par exemple, les agents d'un EPIC, à l'image de l'Union des groupements d'achats publics ou la Société de livraison des ouvrages Olympiques, ou de la Caisse des dépôts, ne se soumettent pas à un contrôle déontologique lorsqu'ils quittent leur emploi pour rejoindre une entreprise privée parce que leur départ s'analyse comme une mobilité du privé vers le privé. Pourtant leurs liens sont étroits avec les entreprises, ce qui imposerait d'être vigilants. Quant aux magistrats et aux militaires, ils appartiennent à des corps qui ne prévoient pas de telles obligations. Un magistrat du parquet national financier a ainsi rejoint un cabinet d'avocats d'affaires américain. Or, ces personnes restent tout de même exposées à des risques déontologiques et pénaux qui justifient, à mon avis, une extension des compétences de la Haute Autorité apprécier leur projet de reconversion professionnelle.

Nous formulons aussi des propositions pour parfaire le dispositif légal de la transparence dans notre pays. Je pense notamment à celle tendant à préciser le délit de prise illégale d'intérêts.

Ce délit touche principalement les élus locaux, alors même qu'ils n'ont pas toujours conscience d'être en situation d'infraction. Cela s'explique, je crois, par une définition relativement imprécise, l'article 432-12 du code pénal punissant toute « personne investie d'un mandat électif public [qui prend, reçoit ou conserve], directement ou

indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance [et] l'administration ».

Cette notion d'« intérêt quelconque » déconcerte parce qu'elle débouche sur un champ matériel trop large. Elle reste, par exemple, indifférente à l'intérêt communal ; l'élu peut commettre un délit alors même qu'il n'a retiré aucun profit et que l'intérêt en cause n'entre pas en contradiction avec l'intérêt de sa commune. Elle admet également des intérêts moraux variés, à l'instar des liens d'amitié.

Aussi, la Haute Autorité demande-t-elle de préciser l'intérêt à sanctionner en substituant à la notion d'« intérêt quelconque » celle d'un intérêt « de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité » de la personne. Il s'agit d'une proposition déjà formulée par la commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts, que présidait Jean-Marc Sauvé, à laquelle j'avais participé. Je crois qu'une précision en ce sens à l'article 432-12 du code pénal serait utile, tout en conservant l'incrimination pénale pour les cas où elle est justifiée. Il est, en effet, indispensable que tout manquement à la probité puisse être sanctionné.

L'article 432-12 du code pénal peut aussi entrer en contradiction avec le droit des collectivités territoriales, lequel autorise un élu à siéger *ès qualités* au sein des établissements publics à caractère industriel et commercial, des sociétés d'économie mixte ou des sociétés publiques locales dont leur collectivité est actionnaire. Par extension, le droit des collectivités territoriales leur donne le droit de participer aux délibérations de leur collectivité portant sur l'un de ces organismes.

Pour éviter qu'un élu ne se retrouve condamné alors qu'il ne faisait que rendre compte de son activité à l'assemblée délibérante, la Haute Autorité suggère d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 432-12 du code pénal, pour que l'élu siégeant, en tant que représentant de sa collectivité, aux organes dirigeants de tels organismes, puisse participer aux décisions de sa collectivité qui y sont relatives, à l'exception de celles lui procurant un avantage personnel comme, par exemple, sa rémunération ou son indemnité de fonctions, de celles qui visent attribution de subventions ou de celles concernant les marchés publics et les concessions.

La Haute Autorité défend également une deuxième série de propositions en lien avec l'encadrement du lobbying. Je vous sais particulièrement sensibles à cette thématique. À l'occasion de chaque projet de loi cherchant à réguler la représentation des intérêts en France, vous vous êtes souciés de concevoir un dispositif efficace. Vous avez pu notamment exprimer des craintes quant à une extension précipitée du répertoire aux collectivités territoriales.

Aujourd'hui, force est de le constater, le dispositif actuellement en vigueur, et qui ne concerne que les actions menées auprès des responsables publics nationaux, n'est pas vraiment satisfaisant, en particulier en raison du décret d'application du 9 mai 2017 qui peut contrarier l'esprit du législateur.

Les critères d'identification des représentants d'intérêts me paraissent aussi absurdes qu'injustes. Il en va ainsi du critère de l'initiative, qui exclut de notre répertoire toutes les actions de représentation d'intérêts exercées dans le cadre d'échanges et de réunions initiées par les responsables publics. Cela avantage les grandes structures. Il en va de même pour le seuil d'actions nécessaires pour déclencher une inscription au répertoire : celui-ci est appréhendé au niveau des salariés de la société, et non à l'échelle de la société elle-même, ce

qui aboutit à cette situation incongrue où une entreprise affectant dix personnes pour défendre ses intérêts dans la limite de neuf actions chacune, soit 90 actions au total, n'aurait pas à se signaler auprès de nos services, tandis qu'une autre, employant une personne pour défendre ses intérêts avec un total de dix actions menées sur l'année, devrait le faire.

Nous menons actuellement un travail pour établir un premier bilan sur l'encadrement du lobbying au niveau national. Nous vous le remettrons au mois de septembre. Il permettra d'en saisir les forces et les faiblesses. Nous étudions la pertinence d'une extension du répertoire aux collectivités territoriales. J'espère que nous pourrions vous faire des propositions pour une application à l'été 2022. Plus largement, cette étude défendra des mesures pour rendre plus pertinente et plus ciblée la régulation du lobbying en France.

Enfin, je voudrais terminer mon propos par des propositions qui pourraient être reprises à l'occasion des travaux sur la loi 4D.

La première part de la difficulté qu'ont les élus à déterminer la date à partir de laquelle démarre le délai légal du dépôt de leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat : faut-il se baser sur la date de l'élection ou sur celle de l'installation du nouveau titulaire du mandat ? La situation est d'autant plus insatisfaisante que dorénavant, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, tout retard dans le dépôt de la déclaration de fin de mandat risque de causer le non-remboursement des frais de campagne si l'élu est renouvelé dans ses fonctions. Par conséquent, la Haute Autorité recommande de fixer une date précise pour le dépôt de ces déclarations ; en l'occurrence, la date de l'élection, ou, le cas échéant, la date du premier tour de l'élection.

La deuxième proposition concerne les élus qui démissionnent quelques jours après leur élection. Cette hypothèse s'est notamment rencontrée plusieurs fois à la suite des élections sénatoriales. Qu'importe la durée de son mandat, l'élu doit remplir des déclarations dès l'instant où il débute son mandat. Ne pas s'y soumettre l'exposerait, encore une fois, au non-remboursement de ses frais de campagne. Or, dans cette situation ; une telle obligation me semble à la fois superflue et excessive, dans la mesure où les risques peuvent être considérés comme limités lorsqu'ils sont appréhendés sur une durée aussi courte. De plus, la Haute Autorité ne fait pas de ces déclarations un contrôle prioritaire. C'est la raison pour laquelle, nous proposons de supprimer cette obligation lorsqu'un élu est resté moins de deux mois en fonctions.

Enfin, la troisième proposition cherche à limiter le dépôt à une seule déclaration d'intérêts par personne, malgré le cumul des mandats ou des fonctions. En l'état actuel des textes, et notamment d'une annexe du décret du 23 décembre 2013, une déclaration d'intérêts pour chacun des mandats est demandée dès l'instant où il s'agit d'une responsabilité entrant dans le champ d'application de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013. Il est donc tout à fait envisageable qu'une seule et même personne, à la fois maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), président d'une société publique locale (SPL) et président d'un office public de l'habitat (OPH), doive déposer quatre déclarations d'intérêts. C'est une lourdeur administrative pour le déclarant, contraint de remplir des déclarations identiques, mais aussi pour la Haute Autorité. C'est pourquoi, nous suggérons le dépôt d'une seule déclaration d'intérêts, liée à l'élection à un premier mandat assujéti à des obligations déclaratives, puis l'actualisation successive de cette déclaration au fur et à mesure de l'attribution d'autres mandats ou fonctions.

L'année 2020 a été particulièrement constructive pour la Haute Autorité : elle a mis à l'épreuve ses capacités d'adaptation, elle a renforcé la déontologie du fonctionnaire, elle a développé les exigences d'intégrité et de probité auprès des responsables publics et des représentants d'intérêts.

Nous avons souhaité également renforcer la transparence de nos informations avec la publication des avis déontologiques les plus pertinents et l'établissement d'une mention accompagnant les fiches nominatives des responsables publics pour informer les citoyens du respect, ou non, de leurs obligations déclaratives publiques. Le site internet de la Haute Autorité sera modifié ces prochains jours pour rendre accessible, en un clic, toutes nos mises en demeure publiques. Il accueillera une nouvelle page dédiée au lobbying afin de valoriser les données de notre répertoire numérique, encore trop peu utilisé par les citoyens.

À travers nos activités de contrôle et de conseil, que nous rendons publiques, nous voulons diffuser une culture de l'intégrité et de la probité au sein de la sphère publique, mais aussi proposer des améliorations, avec cet objectif : renforcer la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques et leurs représentants. Je le dis en précisant qu'une grande majorité d'élus remplit scrupuleusement ses obligations déclaratives et que les irrégularités, quand elles se produisent, sont dans la plupart des cas corrigées rapidement après un échange avec la Haute Autorité.

Mme Marie Mercier. – Merci pour cette présentation très claire car, quoiqu'en devenant sénateurs on doit remplir les déclarations auprès de vos services, cela ne fait pas de nous des spécialistes, loin de là. Je le dis sans détour : comme ces déclarations sont compliquées à remplir ! Devant les questions qui m'ont été posées, j'étais saisie d'une grande peur de me tromper et je n'ai pas hésité à consulter vos services – des dizaines de fois, au point que mes interlocuteurs, tout à fait disponibles et compétents, en sont venus à reconnaître ma voix... J'ai dû mobiliser un expert-comptable, un notaire, et finalement toute la famille pour répondre aux questions qui m'étaient posées... Depuis 2015, c'est devenu plus complexe encore.

Puisque l'administration fiscale sait quasiment tout de nous, pourquoi ne pré-remplirait-elle pas nos déclarations, dont nous n'aurions plus alors qu'à valider les informations ? On nous demande de recalculer toutes les indemnités que nous avons perçues depuis cinq ans, nous voilà à faire des additions au centime près pour des indemnités que nous n'avons pas toujours perçues continument, et qui peuvent provenir de plusieurs collectivités ou EPCI, et ce faisant on se sent presque coupable tant la peur est grande de faire une erreur : puisque les administrations connaissent déjà ces chiffres, pourquoi ne nous les communiquerait-elle pas, à charge pour nous de les corriger quand nous ne les jugerions pas exacts ?

M. Patrick Kanner. – Vous connaissez tout de nous et la réciproque est vraie, monsieur le président de la Haute Autorité, puisque vous vous êtes vous-même livré à l'exercice des déclarations, avec publication sur le site. Cela va dans le bon sens ; à votre avis, des responsables publics échappent-ils encore à l'exercice ? Le Président de la République, par exemple, n'est pas concerné : pensez-vous que les compétences de votre Haute Autorité doivent être étendues ? Des lobbies échappent-ils encore à votre analyse, maintenant que le métier d'influenceur est bien mieux reconnu qu'avant, y compris dans le cadre de notre travail parlementaire ?

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Il faut saluer le progrès considérable qu'a permis la Haute Autorité, au prix certes d'un stress pour le déclarant mais c'est peu, comparé au côté salubre du processus. Je remercie vos services, qui nous répondent tout de suite et très courtoisement. Dans votre rapport, vous évoquez des pistes : comment peuvent-elles prospérer ? Pensez-vous que nous devons faire des propositions de loi ? Concernant le lobbying, nous sommes encore loin de ce qu'il faudrait faire, je milite pour indiquer l'origine de nos amendements, à nous de pratiquer cette transparence qu'attendent désormais nos concitoyens.

M. Jean-Yves Leconte. – Parmi vos dix propositions, certaines sont nouvelles, d'autres avaient déjà été faites par votre prédécesseur, tandis que d'autres encore qu'il faisait ne figurent plus parmi les vôtres, notamment sur la sanction administrative : est-ce à dire que votre institution a évolué, ou bien que vous avez établi une hiérarchie entre les propositions ? Comment, ensuite, voyez-vous l'action envers les lobbyistes : peut-on compter sur une amélioration, ou bien faut-il pour cela une loi ? Enfin, quel regard portez-vous sur la réforme annoncée de la haute fonction publique, qui compterait moins de corps et plus d'obligation de mobilité, ceci sans forcément de gain de transparence ?

Mme Françoise Gatel. – La démocratie salue l'exigence de transparence, mais le diable est dans les détails. Je rejoins Marie Mercier, l'administration détient les informations qu'elle nous demande puisqu'elle nous signale nos oublis. Dans le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique, dit « 4 D », nous allons renforcer le principe du « dites-le nous une fois », c'est-à-dire le fait de ne pas être obligé de communiquer à l'administration des informations qu'on lui a déjà fournies, et que ces informations vous suivent en quelque sorte ; sur ce fondement, l'administration pourrait pré-remplir nos déclarations avec les informations dont elle dispose, ce serait bien plus pratique, plus simple, et cela n'enlèverait rien à la transparence.

La notion de prise illégale d'intérêt est délicate à manier par les élus, car ils sont alors d'emblée suspectés de vouloir se dérober à leur devoir de probité, mais il faut tout de même considérer les choses comme elles sont : il y a des difficultés liées à l'interprétation de « l'intérêt quelconque », notion ô combien subtile et qui ouvre, malheureusement, une fenêtre à la suspicion de prise illégale d'intérêt par les élus. Or, dans le texte « 4 D », nous allons examiner des mesures qui renforcent les exigences de transparence sur les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés publiques locales (SPL), et il faut s'arrêter sur des décalages d'interprétation qui peuvent avoir des conséquences importantes et qu'il faut donc prendre en compte dès maintenant.

Les élus locaux, lorsqu'ils siègent au conseil d'administration d'une SEM ou d'une SPL, sont dans une position en réalité dérogoire au droit commun des sociétés anonymes : ils ne sont pas désignés par l'assemblée générale des actionnaires mais par les collectivités dont ils sont élus, la loi les désigne non comme des mandataires sociaux mais comme ceux de collectivités ou de groupements de collectivités, ils sont donc les dépositaires des intérêts de ces collectivités. Or, l'interprétation du champ de la prise illégale d'intérêt fait que ces élus doivent se déporter sur des délibérations qui n'ont rien à voir avec leur intérêt privé mais qui concernent en réalité la collectivité qu'il représentent – en d'autres termes, ils sont conduits à ne pas participer à des décisions pour lesquelles leurs collectivités délégantes comptent sur eux pour les représenter.

Le ministère de la justice nous semble avoir confirmé notre interprétation par sa circulaire du 12 février 2003. Vous recommandez pour votre part de modifier l'article 432-12 du code pénal pour éviter ces décalages d'interprétation. Le projet de loi « 4 D » n'est toutefois pas le meilleur véhicule pour toucher au code pénal. En revanche, la Fédération des établissements publics locaux (EPL) propose de modifier le code général des collectivités territoriales (CGCT) pour faire désigner les élus par la procédure qui est utilisée pour la représentation des collectivités dans les syndicats. Nous allons proposer des amendements en ce sens : qu'en pensez-vous – estimez-vous, en particulier, que cela suffira ? L'enjeu n'est pas mince, car les interprétations parfois excessives de la prise illégale d'intérêt représentent des risques importants pour les élus et pour l'action publique.

M. Didier Migaud. – Merci pour vos propos sympathiques envers les équipes de la Haute Autorité, je les leur transmettrai. Nous demandons à nos agents d'être le plus disponible possible, j'ai été impressionné par le nombre d'appels que nous recevons – une trentaine par jour, parfois assez longs.

Nous n'inventons pas les rubriques, elles sont fixées par la loi et le décret, nous ne disposons donc pas de marge de manœuvre. Je suis sensible à ce que vous me dites sur la complexité ; nous-mêmes, membres du collège de la Haute Autorité, nous déposons des déclarations de patrimoine et d'intérêt, je sais les difficultés de l'exercice.

Pour les déclarations de patrimoine, je crois qu'il serait difficile à l'administration de fournir des documents pré-remplis, car elle ne dispose pas de tous les éléments, il y a des informations à lui communiquer. Du reste, la plupart des irrégularités sont mineures et elles se corrigent, cela ne pose aucun problème ; si elles sont plus importantes, on cherche alors à savoir pourquoi. En réalité, nous sommes dans l'échange, l'accompagnement des élus, nous le faisons dès qu'on nous le demande. Il y a aussi le droit à l'erreur, et quand nous constatons des erreurs, nous demandons une déclaration rectificative. Sur les déclarations d'intérêt, les omissions peuvent également être mineures ou majeures, et seules les omissions substantielles sont transmises à la justice.

Le Président de la République doit présenter une déclaration de fin de mandat sur son patrimoine, dans les 5 mois, qui est rendue publique et qui peut être comparée à sa déclaration de candidat, qui a aussi été rendue publique. Nous contrôlons ces déclarations et les rendons publiques.

Le répertoire désormais utilisé pour les déclarations d'intérêt représente un progrès pour faire comprendre la fabrication de la loi, car la représentation d'intérêt y est traçable. Cependant, nous avons pointé des insuffisances et nous souhaitons que le législateur reprenne la main, car le décret manque de précision ; il est étonnant en particulier de se focaliser sur les actions faites par les personnes physiques et non par les personnes morales, des sociétés trouvent là une façon de contourner la loi. Nous publierons demain le bilan pour l'année 2020, confirmant ce risque : certaines entreprises ne figurent pas dans le répertoire, alors qu'elles jouent un rôle évident. En combinant le critère de l'initiative et celui de dix actions, on peut échapper à l'obligation de s'inscrire sur le répertoire, c'est la raison pour laquelle nous demandons un changement, probablement de niveau législatif.

L'extension des règles aux collectivités territoriales a été décidée, vous avez obtenu un report à l'été 2022. La Haute Autorité s'est engagée à réaliser une étude de faisabilité, nous avons travaillé avec une dizaine de collectivités territoriales, en relation avec les associations d'élus, pour proposer un dispositif pertinent. Nous pourrions revoir certains

seuils, au moins pour ne pas être submergés de dossiers, mais aussi se focaliser d'abord sur quelques secteurs prioritaires comme les transports, l'environnement, le BTP – nous travaillons dans ce sens, il y a des marges de progrès.

Nous avons présenté dix propositions parce que nous sommes convenus d'évoquer seulement les nouvelles, tout en rappelant les anciennes.

Je sortirais de mon rôle en commentant la réforme de la haute fonction publique ; cependant, je sais que s'il y a plus de mobilité, il y aura plus de saisines de la Haute Autorité, – avec l'obligation de statuer dans les 15 jours pour les pré-nominations et les 2 mois pour les projets de reconversion professionnelle –, c'est un argument de plus pour combler les lacunes que nous avons repérées, afin que tout le monde soit logé à la même enseigne.

Sur les difficultés liées à l'interprétation de la prise illégale d'intérêt, j'ai répondu par avance à Mme Gatel. Nous identifions bien le sujet, j'ai eu des échanges avec le parquet national financier, avec le parquet général de la Cour cassation, tout le monde reconnaît qu'une précision de la loi serait utile, et le plus efficace serait de passer par l'article 432-12 du code pénal, qui est l'article de référence ; cependant, si la règle est précisée dans le CGCT, le juge ne manquera pas d'y être attentif, y compris le juge pénal.

Le juge est sensible à ce que l'élu rende des comptes et donc qu'il participe aux débats du conseil d'administration dans lequel il représente sa collectivité territoriale, c'est autre chose quand il s'agit de voter sur une indemnité, ou la concession d'un marché public, évidemment. Les difficultés viennent de zones plus équivoques, par exemple dans le conseil d'administration de certaines SEM et de missions locales, mais aussi du fait que le conflit d'intérêt, en droit français et c'est une originalité de notre droit, peut opposer non pas seulement un intérêt privé et un intérêt public, mais également deux intérêts publics, entre deux entités publiques. C'est une dimension dont nous devons tenir compte. Des collectivités territoriales nous sollicitent à titre de conseil, nous faisons attention à ce que l'action publique progresse. Je crois que les élus n'évaluent pas toujours bien les conséquences de certains de leurs choix techniques, comme le fait de recourir à une structure de droit privé plutôt qu'à une régie : ils peuvent penser ne faire qu'arbitrer entre deux outils d'une action publique qui reste entre leurs mains, sans voir que la nomination de personnels issus de la collectivité territoriale entre dans le champ d'application des articles 432-12 et suivant du code pénal. Nous avons de la pédagogie à faire, je me réjouis que le président du Sénat ait accepté qu'une réunion se tienne dans vos locaux, le 14 octobre prochain, avec l'ensemble des déontologues : ce sera l'occasion d'échanger avec eux et d'apporter des réponses aux problèmes qui se posent.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous allons regarder quelle est la meilleure voie pour régler ce problème d'interprétation de la prise illégale d'intérêt, en sachant que la modification du code pénal peut sembler la plus sécurisante.

M. Didier Migaud. – Il y a aussi la possibilité d'y inscrire la déclaration d'intérêt unique, qui sera appréciée par tous les élus sans remettre en cause la transparence.

M. François-Noël Buffet, président. – Effectivement. Merci pour votre présence et je m'associe aux remerciements à vos services, toujours disponibles et compétents.

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

11337

La réunion est close à 19 h 15.

Lundi 5 juillet 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Mission d'information sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 – Audition de MM. Alain Brousse, directeur général d'Adrexo et Éric Paumier, co-président de Hopps Group

M. François-Noël Buffet, président. – Nous sommes aujourd'hui réunis dans le cadre de la mission d'information, dotée des pouvoirs de commission d'enquête sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 et résultant en particulier de la distribution de la propagande électorale.

Nous recevons, à l'occasion de cette première audition, Alain Brousse, directeur général de la société Adrexo, ainsi que Éric Paumier, co-président de Hopps Group.

Cette audition est ouverte à la presse et est diffusée en direct sur le site Internet du Sénat et sur la chaîne parlementaire Public Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je le rappelle, pour la forme et par obligation légale, un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Alain Brousse et Éric Paumier prêtent serment.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous sommes dans une situation très particulière en ce moment postérieur aux élections départementales et régionales. En effet, dans nombre de communes, départements et régions, ont été constatées des difficultés et, plus encore, des absences de distribution de propagande électorale. Or l'exercice du droit de vote est l'aboutissement absolu de notre système démocratique, puisqu'il permet à chacun de faire librement un choix dans le secret de l'isoloir. C'est pourquoi la distribution de la propagande électorale constitue, au travers de la loi, une information importante et massive à destination de l'ensemble des électeurs de France, chacun ayant accès de façon égalitaire à toutes les professions de foi des candidats et, donc, à une information parfaitement éclairée. Les constatations *de visu* et les témoignages qui nous sont remontés démontrent à l'évidence plus que des carences dans la distribution de cette propagande.

Nous sommes ici pour essayer de clarifier les choses et comprendre ce qui s'est passé. Pour ce faire, nous vous poserons une série de questions.

Vous avez été retenu dans le cadre d'un marché public au mois de décembre 2020 pour une durée de quatre ans aux fins de distribution de cette propagande électorale pour les élections se déroulant en cette période. Le marché concernait un lot, l'autre étant confié à La Poste. Or à la fin de l'année 2019, la société Adrexo présentait quelques difficultés financières, à cause desquelles elle a d'ailleurs engagé des procédures pour tenter de trouver des solutions. Cela a abouti en février 2020 à un accord du tribunal de commerce de Marseille qui a entériné un projet de restructuration, à tout le moins de refinancement. Quelque temps

plus tard, vous avez répondu, non pas à un appel d'offres, mais à une consultation du ministère sur la future propagande électorale, notamment sur la capacité à pouvoir remplir la mission qui vous sera confiée. Au moment de l'appel d'offres, un certain nombre de questions vous ont aussi été posées par l'acheteur public sur les réponses que vous avez données aux conditions financières du marché. D'après les pièces que nous avons pu nous procurer, vous avez accepté de réduire de façon importante le coût de votre offre. Avez-vous pris la mesure de la mission qui vous était confiée, et mis en place tous les moyens pour apporter dans les boîtes aux lettres de nos concitoyens l'ensemble des documents de propagande électorale ? Comment justifiez-vous que le premier prix présenté ait été ensuite considérablement réduit ? Cela n'a-t-il pas restreint les moyens que vous vous étiez donnés au départ pour pouvoir remplir cette mission ? Nous souhaiterions vous entendre sur ces points avant d'en venir aux autres questions.

M. Éric Paumier, co-président de Hopps Group. – Merci monsieur le président. Nous ne sommes pas venus chercher aujourd'hui des excuses, mais vous présenter des faits et vous donner des informations, même si nous sommes conscients que répondre sous serment nous oblige. Je profite de cette introduction pour remercier tous mes collaborateurs d'Adrexo qui ont travaillé ardemment à la distribution de la propagande électorale durant plus d'un mois et demi, et ce dans des conditions difficiles sur lesquelles nous allons revenir.

La situation d'Adrexo est un sujet plus large chez nous, car le groupe Hopps, officiellement constitué le 3 janvier 2017 – précisément à l'occasion de la reprise d'Adrexo –, existait depuis mars 2012, lors de notre première reprise d'entreprise en difficulté – aujourd'hui dénommée Colis Privé. Ce groupe est bâti sur la volonté de reprendre des entreprises à forte intensité de main d'œuvre, en CDI, en développant l'activité et le chiffre d'affaires sans jamais opérer de plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) et donc en préservant l'emploi.

Le groupe Hopps compte 22 000 collaborateurs, dont 97 % sont employés en CDI. Ces chiffres sont la démonstration la plus claire de notre mission sociale de distribution jusqu'au dernier kilomètre et de protection des emplois, qui sont inévitablement non délocalisables – je sais que vous y êtes sensibles – et dont les salariés n'ont pour la plupart pas d'autre choix que de travailler avec une entreprise comme Adrexo.

La société Adrexo, reprise le 3 janvier 2017, était en difficulté puisqu'elle clôturait l'exercice de 2016, pour la cinquième année consécutive, avec des pertes : un déficit de 36 millions d'euros, pour un chiffre d'affaires qui avoisinait à l'époque les 280 millions d'euros. Le projet initial avait pour objet d'augmenter le chiffre d'affaires et de développer de nouvelles activités au sein d'Adrexo, en faisant jouer au maximum les synergies entre notre première entreprise Colis Privé et Adrexo de telle sorte que cela profite aux deux. Adrexo faisait déjà de la distribution adressée de longue date, puisqu'elle a obtenu sa licence postale en 2006, depuis l'ouverture du marché à la concurrence, et elle a beaucoup développé cette activité ces dernières années. C'est dans le cadre classique de notre métier, à savoir la livraison à domicile par des messagers, et non des facteurs, que nous participons à l'appel d'offres mené par le ministère de l'intérieur sur la distribution de la propagande électorale.

En 2019, Adrexo a subi une première crise de plein fouet, due au mouvement des « gilets jaunes » et à la réduction, par la grande distribution, de ses budgets de distribution de publicité non adressée. En 2018, la société a enregistré un bilan négatif de 15 millions d'euros, qui s'est rapproché de la tendance initiale avant 2016, date de la reprise de

l'entreprise qui faisait l'objet d'une conciliation avec l'accord du tribunal de commerce de Marseille. Toutes ces difficultés ont plongé l'entreprise dans une situation qui n'avait pas été prévue. À cette occasion, en février 2020, nous avons refinancé l'entreprise principalement par de la dette privée, mais aussi grâce à l'accompagnement du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) en vue de la signature d'un moratoire. L'entreprise a alors retrouvé sa pleine capacité financière et a pu envisager un avenir serein.

Malheureusement, à la mi-mars 2020, avec la crise du covid, Adrexo s'est retrouvée sans aucune activité, c'est-à-dire avec zéro chiffre d'affaires durant deux mois, du 25 mars au 25 mai. Les affaires ont progressivement repris ensuite, jusqu'à la fin de l'année 2020. À l'occasion de cette crise, que personne n'avait anticipée, nous avons cherché à contracter un prêt garanti par l'État (PGE), mais nous n'étions pas éligibles. En dépit de notre forte intensité de main d'œuvre, non délocalisable, et dont les emplois sont cruciaux pour les salariés au bout de la chaîne, ceux-ci ne peuvent pas bénéficier des mêmes dispositifs que la plupart des entreprises en France. Nous nous sommes une nouvelle fois adressés au CIRI, mais aussi à des prêteurs privés – l'affaire Morgan Stanley n'est qu'un pan du sujet. En décembre 2020, nous avons remboursé une partie de nos emprunts du mois de février, y compris ceux de l'État dans le cadre d'un refinancement, toujours de manière minoritaire, avec des garanties très fortes et officielles pour que l'accompagnement de trois ans puisse se faire. Alors que nous sommes censés rembourser l'intégralité en mars 2023, notre plan de remboursement devrait être apuré dès cette année.

Oui, Adrexo sort des difficultés financières. Nous nous attachons à faire en sorte que cette entreprise soit pérenne, à commencer en maintenant les emplois. Elle fait partie d'un groupe qui est bénéficiaire à la mi-2021 ; il n'est pas riche, mais normalement solide et financé pour faire face à ses besoins quotidiens. Nous avons donc participé à cet appel d'offres à partir de la mi-2020, et c'est nous qui avons sollicité le ministère de l'intérieur. Quelques mois plus tard, nous avons gagné le marché : sept régions, près de la moitié du marché, et 51 départements. Notre entreprise est la seule en France, à l'exception de La Poste, à être capable de répondre à ce type de marché. C'est notre cœur de métier : nous livrons des plis dans les boîtes aux lettres des Français toutes les semaines, toute l'année ! En l'espèce, nous nous sommes rendu compte que cet appel d'offres était particulier. M. Alain Brousse vous exposera la façon dont il a été mené, remporté et en fonction de quels critères.

Même s'il est question d'un marché de la « distribution » à proprement parler, il s'agit bien de « propagande électorale » qui fait l'objet d'une sensibilité démocratique bien compréhensible. En toute franchise, nous n'avions pas imaginé nous retrouver devant vous aujourd'hui à ce titre, et surtout, nous ne pensions que notre entreprise et ses salariés se trouveraient un jour confrontés à un tel déchaînement médiatique – nous le vivons ainsi –, à des insultes dans la rue, à de la diffamation médiatique – c'est encore le cas aujourd'hui dans *Le Monde* – et politique. Nous n'avions sans doute pas suffisamment mesuré ces risques.

M. François-Noël Buffet, président. – Vous êtes ici devant des parlementaires dotés de pouvoirs de commission d'enquête. Nous ne sommes pas un tribunal, nous ne faisons pas de conférence de presse quotidienne et ne diffusons pas d'informations à ce titre. En revanche, nous sommes ici pour comprendre ce qui s'est passé compte tenu des enjeux liés à une élection dans un pays démocratique comme le nôtre. Nous voulons assurer la parfaite égalité entre nos concitoyens dans l'exercice de leur droit de vote. C'est l'essentiel !

M. Alain Brousse, directeur général d'Adrexo. – Permettez-moi de vous donner quelques indications sur la chronologie de cet appel d'offres. Comme l'a dit Éric

Paumier, après avoir manifesté notre intention d'être interrogés, nous avons reçu le 19 juin 2020 la publication de cet appel d'offres, pour une réponse prévue le 31 juillet 2020. La première soutenance a eu lieu en octobre 2020, qui a donné lieu à une seconde offre à la fin du mois et une seconde soutenance au début du mois de novembre 2020 pour la formulation d'une troisième offre le 17 novembre 2020, et une signature du marché le 16 décembre 2020.

Ce marché comporte deux parties : le volet prix, et l'autre, plus technique, relatif à la description de l'organisation. Les prix sont fixés au kilo et en fonction des trois délais de livraison possibles, à J+2, J+3 et J+4. Au cours du processus de soumission, les équipes commerciales en interaction avec le ministère de l'intérieur ont récupéré des informations sur la position financière de l'entreprise. Des efforts ont été réalisés avec l'objectif d'appréhender la meilleure équation prix-journée de livraison afin que le modèle économique puisse fonctionner. À ce stade, j'ignore la comparaison qui peut être déduite de notre tarification avec notre confrère La Poste. Néanmoins, les interactions ainsi que le processus de qualification d'un prix et d'une organisation nous a rendus attributaires de 7 lots sur 16.

Vous nous avez demandé si nous étions en capacité de réaliser ce marché. Si nous avons répondu à cette offre, c'est que nous avons la conviction de pouvoir le faire. Notre expérience historique dans la distribution est une réalité, notamment au travers de l'adressage.

Deux enjeux se sont dégagés : la logistique et la distribution avec la capacité de mobiliser des distributeurs et la préoccupation du délai extrêmement contraint pour le deuxième tour.

Concernant la distribution, la première opération consistait à dimensionner les ressources horaires dans les délais imposés au regard du nombre d'électeurs concernés par les zones que nous devons couvrir. Des algorithmes nous permettent d'évaluer, dans un secteur, le temps nécessaire à la distribution, lesquels ont été expérimentés au début de l'année lors d'élections partielles. Nous avons accompagné ces algorithmes d'amortisseur, en vue de fixer ce que l'on appelle un « temps repère ». En fonction du volume d'heures qui découle des algorithmes, nous devons mobiliser nos propres ressources et prévoir des renforts, soit en interne, soit *via* des sociétés d'intérim.

Le temps repère n'a aucune incidence sur le temps de travail effectif. Tous nos distributeurs sont équipés d'une badgeuse. Même si le temps estimé pour effectuer la distribution dans un secteur est de quatre heures, le distributeur sera rémunéré sur son temps de travail effectif. D'ailleurs, pour le premier tour, nous avons dépassé de 20 % les montants horaires initialement prévus.

Non seulement les ressources ont été évaluées, mais elles ont été attribuées – nous reviendrons sans doute sur les difficultés que nous avons pour autant rencontrées dans certains secteurs.

M. François-Noël Buffet, président. – Je m'interroge : comment avez-vous réussi, dans le cadre de la négociation, à réduire les prix entre 30 et 50 %, tout en parvenant à un équilibre économique ?

M. Éric Paumier. – Le prix de vente est un prix au poids, c'est-à-dire dépendant du nombre de documents dans l'enveloppe. Dans le cadre de notre deuxième offre, le ministère nous a indiqué le nombre de candidats et le poids des enveloppes lors des élections précédentes. Facturer au poids revient à facturer à l'objet ; c'est le modèle historique. Nous

nous y sommes donc conformés. Nous avons sous-dimensionné le poids et avons donc augmenté le prix moyen au poids dans notre première offre. Nous avons revu nos prix en fonction des données qui nous ont été transmises par le ministère.

Les chiffres font aujourd'hui apparaître une rentabilité de l'ordre de 10 % pour les premier et deuxième tours. L'opération n'est pas extrêmement intéressante pour l'entreprise, cela correspond à un chiffre d'affaires de 25 millions d'euros environ, dont un Ebitda – *earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization* – de 2,3 millions d'euros. Cela démontre que l'opération est certes rentable pour l'entreprise, mais qu'elle n'est pas très fructueuse, avec une marge de 10 millions d'euros. Nous estimons que nos prix ont été assez justement calculés. Au final, l'opération s'est révélée moins rentable pour ce qui concerne les élections départementales que les élections régionales – les candidats ont été moins nombreux.

Mme Cécile Cukierman. – Comme cela a été rappelé par le président de la commission, l'objectif est non pas de juger, mais d'essayer de comprendre, et permettez-moi d'avoir quelques interrogations après avoir entendu deux interventions plutôt dissonantes.

Dans un premier temps, vous nous avez expliqué le caractère social de votre mission, avec la capacité de vos employés de distribuer du pli adressé, tout en précisant, dans un second temps, que vous aviez eu recours à plusieurs prestataires, notamment à des intérimaires.

Je n'ai toujours pas compris le rapport entre la qualité de la distribution et l'enjeu démocratique de la qualité de cette distribution avec le fait de bénéficier ou pas d'un PGE. Même si vous avez rencontré des difficultés financières, comme beaucoup d'entreprises, à la suite de la crise sanitaire, vous saviez depuis l'été 2020 que ces élections allaient avoir lieu. D'ailleurs, le report de ces élections n'a fait que vous octroyer plus de temps pour anticiper votre organisation.

Les élus et le Gouvernement ont joué le jeu au travers du comité de suivi présidé par M. Combrexelle, en prévoyant la possibilité d'exiger de la part des candidats la transmission des documents de propagande bien en amont. Avez-vous mis à profit ce délai ? Permettez-moi de m'interroger. Ma région – la région Auvergne-Rhône-Alpes – est l'une de celles qui ont reçu de nombreuses réclamations en matière de non-distribution, de mauvaise distribution, avec des plis éparpillés sur le bord de la route, etc.

Même si vous avez répondu par avance aux questions que vos propres organisations syndicales soulèvent, comment, concrètement, recrutez-vous les agents ? Sur quelles compétences ? Quel contrôle qualité effectuez-vous ? Le temps maximum n'est-il pas à un moment donné un handicap face à la qualité ? Si La Poste raisonne en fonction du poids et non pas du nombre de plis, c'est précisément parce que c'est très différent de distribuer 1 000 plis de 20 grammes et 1 000 plis de 60 grammes. La question du poids n'est pas qu'anecdotique si l'on veut que chaque électeur ait reçu les documents, en vue de garantir l'égalité républicaine.

Mme Nathalie Goulet. – Dans le département de l'Orne, nous avons constaté des dysfonctionnements : une non-distribution, des paquets entiers devant les mairies, à charge pour les maires de déposer les plis à l'adresse indiquée...

Les sous-traitants qui sont intervenus ont notamment indiqué qu'ils ne pouvaient pas faire mieux compte tenu de leur salaire et qu'en outre ils n'avaient pas la liste des adresses. Il est fort différent de distribuer de la publicité, que l'on met en vrac dans les boîtes aux lettres, et des plis qui doivent être adressés aux citoyens inscrits sur les listes électorales.

Par ailleurs, j'ai lu ici ou là – pouvez-vous infirmer ou confirmer ces propos ? – que vous aviez des liens avec Amazon. Quels sont-ils dans un cadre global ?

Enfin, *quid* des participations des collectivités locales, qui vous ont soutenus ? Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur ce sujet ?

M. Éric Kerrouche. – Vous avez parlé d'algorithmes, de temps repères et de votre capacité à apprécier la façon de faire au mieux la distribution. Ces temps repères valent-ils pour tous les personnels ?

Il arrive que des élus distribuent des plis et nous nous rendons compte que la distribution ne s'improvise pas, même dans une commune que l'on connaît bien. Avez-vous assuré un minimum de formation aux agents ? Je ne vois pas comment un algorithme peut déterminer le niveau de méconnaissance de l'endroit où l'on se trouve.

Vous nous avez parlé des efforts que vous faites pour l'entreprise, mais les syndicats qui nous ont contactés présentent une image assez différente. Rencontrez-vous des difficultés avec le personnel ? Quel est le taux d'absentéisme et quel est le taux de turn-over ?

Considérant les termes de votre contrat, vous deviez adresser un compte rendu quotidien circonstancié et tout dysfonctionnement devait être signalé par téléphone dans un délai de quatre heures et transmis au préfet et au bureau des élections du ministère de l'intérieur. Votre système de reporting a-t-il fonctionné ? À partir de quand avez-vous signalé les difficultés au ministère de l'intérieur ? Quelles réponses vous ont été apportées, quelles solutions ont été envisagées et à quel moment l'ont-elles été ?

M. Jean-Yves Leconte. – Vous avez indiqué que vous aviez sollicité le ministère de l'intérieur pour répondre à l'appel d'offres. Mais j'imagine que l'appel d'offres était public... Même si l'on peut se demander à quoi il sert dans la mesure où les deux sociétés qui ont répondu ont été choisies...

Quel a été le rôle de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) ? D'autres sociétés auraient-elles pu être retenues ?

M. Alain Richard. – Votre effectif permanent représente opérationnellement un volume d'heures. Lorsque vous avez répondu à cet appel d'offres, quelle était la proportion du volume d'heures que vous deviez sous-traiter pour accomplir cette mission ? Cette proportion est-elle substantiellement variable d'un département à l'autre ?

Mme Marie Mercier. – Un salarié d'Adrexo m'a expliqué qu'il n'avait tout simplement pas pu distribuer de plis les mercredi et jeudi avant le deuxième tour. Pouvez-vous nous parler de la livraison de la propagande électorale ?

M. Philippe Bas. – Quel accompagnement avez-vous reçu de la part de l'État dans les mois qui ont précédé les élections pour mettre en œuvre le marché ? Quel contrôle les services de l'État ont-ils exercé sur les préparatifs de l'exécution du marché ? Quelles mesures

vous a-t-il ordonné de prendre dans les jours qui ont précédé le premier tour – nous savions alors qu’il y avait des problèmes de distribution – et dans les jours qui l’ont suivi pour rétablir l’exécution normale du marché ? Enfin, le ministère de l’intérieur a-t-il engagé à l’encontre de votre société une procédure de sanction pour mauvaise exécution du marché ?

M. Éric Paumier. – Monsieur Leconte, quand nous avons appris qu’un appel d’offres allait être lancé, nous avons indiqué au ministère de l’intérieur que nous serions potentiellement candidat, après avoir lu l’appel d’offres.

Nous ne sommes pas capables de répondre à votre question concernant l’Arcep. Nous ne savons pas quel rôle elle a joué. Tout ce que je puis vous dire c’est que nous faisons ce métier depuis 2006 et, en quinze ans, l’Arcep ne nous a jamais notifié un quelconque dysfonctionnement quant à la livraison de courriers adressés ou la façon dont nous gérons les réclamations.

Madame Goulet, nous n’avons aucun lien avec Amazon, que ce soit sur le plan capitalistique ou commercial. Amazon est le client le plus important de Colis Privé ; il est aussi, me semble-t-il, le premier client de La Poste et de Chronopost pour la distribution de colis. Amazon a participé un temps au capital de Colis Privé, mais ce n’est plus le cas aujourd’hui. Pour votre parfaite information, cette entreprise a encore des bons de souscription d’actions (BSA), à hauteur de 10 % du capital de Colis Privé, mais elle n’est pas actionnaire en tant que telle. Amazon n’a aucun lien avec Adrexo.

Concernant nos relations avec les collectivités locales, nous avons sollicité l’année dernière la région lorsque nous cherchions des financements – notre siège social est à Aix-en-Provence. Dans le cadre du refinancement que j’ai décrit précédemment, la région Sud nous a accompagnés en nous octroyant 1 million d’euros, qui sera remboursé cette année.

Madame Mercier, le premier tour et le second tour sont deux sujets très différents. Nous l’avons dit, nous reconnaissons une part de responsabilité quant aux dysfonctionnements qui ont eu lieu lors du premier tour ; nous vous donnerons des chiffres. Mais nous ne reconnaissons pas une part de responsabilité pour le second tour, absolument pas. À cet égard, l’exemple que vous avez cité est flagrant : nous n’avons pas été livrés en temps et en heure – La Poste a d’ailleurs fait la même déclaration que nous. Nous avons été livrés à hauteur de 60 % dans les temps requis, le jeudi soir à 23 heures 59, alors que, contractuellement, nous aurions dû avoir reçu 100 % des plis. Nous n’avons pas pu combler ce retard. Effectivement, des salariés et des milliers d’intérimaires – 2 400 intérimaires exactement – se sont présentés le mercredi pour travailler, mais sont repartis, sont revenus le jeudi et sont encore repartis, car nous n’avions rien à leur donner.

Je n’ai pas grand-chose à ajouter sur le second tour, car 40 % des plis nous sont parvenus en retard – nous avons même reçu entre 10 et 15 % des plis jusqu’au samedi matin. Ces difficultés tiennent aux acteurs de la chaîne en amont – les imprimeurs, les routeurs, je n’incrimine personne en particulier. Nous avons évidemment plus que communiqué avec le ministère de l’intérieur, notamment lors du second tour – envoi de mails à 1 heure du matin le vendredi pour indiquer que nous n’arriverions jamais à assurer la distribution. Il nous était impossible de distribuer des plis que nous n’avions pas. Alors que nous avons reçu 60 % des plis à 23 h 59, nous avons réussi à distribuer quelque 67 % des documents. Le pourcentage de 33 % de non-distribution est bien sûr colossal, mais nous avons fait tout ce que nous avons pu. Nous avons mis en place plus de moyens que prévu – 20 % de plus, comme l’a dit Alain Brousse – lorsque nous avons vu les problèmes qui se posaient, en recourant à d’autres

agences d'intérim. La Poste a sans doute un peu mieux réussi que nous, mais je pense qu'ils sont loin des 100 %.

Le ministre de l'intérieur nous a reçus le lundi entre les deux tours, avec La Poste ; il a constaté un taux de non-distribution de 9 % équivalent entre La Poste et notre société, avec des écarts-types plus forts chez nous – nous sommes là pour vous dire la vérité –, nous vous en dirons plus ultérieurement. Le ministre nous a demandé d'être le plus créatif possible. Dès le mardi, j'ai pris personnellement contact avec La Poste. Lorsque les routeurs nous ont dit qu'ils n'arriveraient pas à tenir les délais, nous imaginions un retard de livraison de l'ordre de 10 ou 15 % le vendredi matin, mais des plis nous ont été livrés le samedi matin, c'est-à-dire trop tard. Dès que nous avons eu connaissance des problèmes, nous avons décidé de sous-traiter à La Poste 5,4 millions de plis, qui en a livré 3,8 millions. La Poste non plus n'a pas pu faire de miracle. Nous étions en étroite communication avec le ministère. Nous en sommes parfaitement conscients, derrière les chiffres, des circonscriptions entières n'ont reçu aucun document, ou n'ont eu des plis que pour les départementales et pas pour les régionales – le problème est plus aigu pour les régionales. Au bout de la chaîne, ce sont effectivement des Français qui n'ont pas reçu les plis. En tant qu'opérationnels, 3 % de dysfonctionnements pour le premier tour, c'est une proportion relativement limitée, mais les citoyens qui ont été privés de plis l'ont été à 100 %.

Voilà la réalité pour ce qui a concerné le second tour.

M. Alain Brousse. – Je dirai un mot sur les questions relatives à l'intérim.

M. Paumier l'a expliqué, nous n'avons passé qu'un contrat de sous-traitance, au sens strict du terme, avec La Poste. Nous vous avons envoyé, je crois, tous les contrats que nous avons passés avec les sociétés d'intérim. La distribution de propagande électorale pour deux élections dans un délai contraint ne correspond pas au rythme de fonctionnement normal d'une entreprise. Aussi, comme nous l'avions annoncé lors de l'appel d'offres, nous avons prévu des renforts, que nous aurions pu intégrer dans nos propres effectifs en CDD, mais nous avons fait le choix de recourir à des sociétés d'intérim spécialisées dans le *sourcing*.

Je le redis, nous nous faisons une joie, dans le contexte actuel, de proposer du travail à des jeunes non diplômés. Nous avons fait appel à huit grandes sociétés d'intérim que nous avons consultées, pour la plupart d'entre elles, dès le mois de janvier dernier. Nous avons alors évalué les besoins prévisionnels de renforts.

M. Alain Richard. – Quelle a été la proportion d'intérimaires ?

M. Alain Brousse. – Pour le premier tour, 60 % d'intérimaires, contre 40 % de personnels internes ; le personnel intérimaire devait être plus important encore pour le second tour. Je tiens à le dire, un intérimaire est un salarié comme un autre : il a été sélectionné à partir d'un cahier des charges, une vidéo lui montre tous les enjeux de l'opération de distribution de propagande électorale. Ce personnel est ensuite formé aux métiers de la distribution, avec des recommandations particulièrement précises sur la nécessité absolue de ne pas jeter les documents en cas de difficultés de distribution. Le personnel interne et externe signe un document aux termes duquel tout jet de document est socialement et pénalement répréhensible. Tout courrier est nécessairement rattaché à un salarié ou à un intérimaire.

Vous nous avez demandé si nous avons imposé des cadences qui auraient pu nuire à la qualité de la distribution. Le fameux algorithme nous permet de formuler des

dimensionnements et il n'est absolument pas capé. Je le répète, tous nos distributeurs, qu'ils soient internes ou intérimaires, sont rémunérés pour le temps de travail réalisé.

M. Éric Paumier. – Pour répondre à Mme Cukierman, nous avons des temps maximum : nous capons en temps certains types de distribution – on demande alors au distributeur de s'arrêter à la fin du temps maximum –, mais ce process n'a évidemment pas été mis en place pour les opérations de distribution de la propagande électorale.

M. Alain Brousse. – On peut considérer qu'un intérimaire peut être moins performant qu'un facteur – c'est un fait que l'on ne conteste pas –, mais, pour autant, nous lui donnons la capacité de distribuer la totalité des plis qui lui sont confiés.

Concernant le contrôle qualité, une cellule centrale a précisément pour vocation de vérifier que notre personnel a bien actionné la badgeuse, qui nous permet de savoir que la distribution est en cours. En cas de difficulté, nous pouvions joindre le collaborateur sur site pour l'aider à résoudre tout problème. Cette cellule a reçu 10 000 signalements.

M. François-Noël Buffet, président. – Vos collaborateurs sont-ils payés à l'heure ?

M. Alain Brousse. – Oui.

M. François-Noël Buffet, président. – Pas au nombre de plis distribués ?

M. Alain Brousse. – Non, ils sont rémunérés pour le temps de travail réellement effectué.

En zone rurale, la cadence est de 30 plis à l'heure environ, contre 200 plis en zone urbaine et la moyenne nationale est de 120 plis à l'heure. Si cette cadence n'est pas tenue, il n'en reste pas moins vrai que le collaborateur est, je le répète, rémunéré sur le temps effectué. *In fine*, pour le premier tour, nous avons dépassé de 20 % les évaluations. Il est possible que cette proportion comprenne des temps d'improductivité. Tout notre système logistique était fondé sur du programmatique. Or nous avons constaté que le programmatique n'était pas possible pour plusieurs raisons, notamment des problématiques de visibilité et de cadences de production chez nos partenaires en amont. C'est pourquoi nous avons basculé d'une organisation logistique programmatique vers une organisation logistique réactive : nous sommes allés chercher les plis lorsque les régies ou les routeurs nous informaient qu'ils étaient disponibles. Cela a perturbé la programmation de nos propres équipes dans la mesure où le planning de production ne dépendait pas de nous. La presse s'en est fait l'écho, dans de nombreux cas, notre personnel n'a pas pu travailler faute de livraison.

Pour le premier tour, la distribution était séparée pour les départementales et les régionales, contrairement au second tour, où l'agent distribuait la totalité des plis. Compte tenu des dysfonctionnements évoqués, nous avons pris la décision à un moment donné de distribuer séparément les plis pour les départementales ou les régionales qui nous avaient été livrés. On nous a signalé des zones où la distribution était très largement incomplète ; nous l'avons effectivement constaté et en avons informé le ministère de l'intérieur. La principale raison tient à la difficulté de réarmer un distributeur sur la zone concernée, mais ce dysfonctionnement est aussi dû à un problème logistique – la perte d'une caisse qui contient l'ensemble des plis, des caisses incomplètes. Nous ne sommes pas responsables des enveloppes vides. Nous sommes en train de faire un diagnostic pour répertorier tous les cas de

figure afin de savoir exactement ce qui s'est passé, et nous vous communiquerons toutes les informations nécessaires sur les causes de non-distribution.

M. Loïc Hervé. – En tant qu'élu de la Haute-Savoie, les dysfonctionnements que vous avez évoqués sont en réalité comparables à une véritable catastrophe industrielle. Un certain nombre de problèmes viennent en partie de vos salariés ou de vos intérimaires. Quelles mesures, voire quelles sanctions, avez-vous prises à l'égard des personnels qui ont jeté les plis dans les poubelles par exemple ?

Rétrospectivement, eu égard à la situation financière de l'entreprise, répondriez-vous à cet appel d'offres ?

Avez-vous eu des contrats directs avec des candidats ? Si oui, comment cela s'est-il passé ?

Enfin, il ne vous aura pas échappé que des élections présidentielle et législatives auront lieu l'an prochain, serez-vous candidats à cet appel d'offres ?

M. Philippe Bas. – Permettez-moi de répéter mes questions.

Premièrement, quel accompagnement avez-vous reçu de la part de l'État dans les mois qui ont précédé les élections pour mettre en œuvre le marché ? Deuxièmement, quel contrôle les services de l'État ont-ils exercé sur les préparatifs de l'exécution du marché avant même le premier tour des élections ? Troisièmement, quelles mesures l'État vous a-t-il ordonné de prendre dans les jours qui ont précédé le premier tour et dans les jours qui l'ont suivi pour rétablir l'exécution normale du marché ? Quatrièmement, le ministre de l'intérieur a-t-il engagé à l'encontre de votre société une procédure de sanction pour mauvaise exécution du marché ?

M. Stéphane Le Rudulier. – Vous avez évoqué le ratio de 40 % de salariés et de 60 % d'intérimaires. N'est-ce pas le signe d'un sous-dimensionnement de vos effectifs par rapport au marché ? Est-ce un ratio habituel pour les autres marchés ?

M. Jean-Yves Leconte. – Votre réponse concernant l'Arcep n'est pas complète. N'importe quel prestataire pouvait-il candidater ou y a-t-il eu une procédure d'homologation particulière ?

M. Éric Kerrouche. – Vous avez dit que votre personnel avait la capacité d'appréhender les adresses. Cela signifie-t-il que les intérimaires n'ont aucune formation ? Avez-vous été confrontés à de l'absentéisme ? Votre turn-over est-il élevé ?

M. François-Noël Buffet, président. – L'activité de courriers adressés est-elle mineure pour l'entreprise Adrexo ? N'est-ce pas une première expérience – qui plus est malheureuse ? Avez-vous insuffisamment appréhendé la situation ?

M. Éric Paumier. – Monsieur Hervé, dans votre département, pour le deuxième tour, nous avons reçu 43,02 % des documents pour les départementales et 5,73 % pour les régionales le jeudi soir à 23 heures 59. Je n'ai pas les chiffres de distribution par département, mais j'imagine qu'elle a été catastrophique dans votre département.

Vous êtes revenu sur la situation financière de l'entreprise, je veux être très clair : l'ensemble du groupe est parfaitement sain depuis quelques mois et est bénéficiaire. Au sein

du groupe, certaines entreprises sont florissantes, d'autres moins, comme Adrexo, qui sera peu ou prou à l'équilibre cette année.

Nous avons effectivement eu des contrats directs avec des candidats, comme Médiapost. Cette activité a représenté un peu plus de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires. De manière générale, les élections sont un sujet commercial pour notre entreprise.

Vous me demandez si nous participerons à un nouvel appel d'offres. J'ai envie de vous faire une réponse honnête à ce stade. Aujourd'hui, le contrat vaut encore pendant trois ans. Jusqu'à preuve du contraire, il n'y aura donc pas de nouvel appel d'offres. J'ai entendu les velléités de vouloir rompre ce contrat. Sur le plan juridique, cela ne me paraît pas évident. Toutefois, au vu de la situation que nous vivons actuellement, nous n'avons pas la volonté absolue de conserver ce contrat.

M. François-Noël Buffet, président. – Ne voulez-vous pas tenir compte de cette expérience pour apporter des améliorations ?

M. Éric Paumier. – Nous sommes tout à fait prêts à continuer. Mais nous n'étions sans doute pas armés pour faire face à cette pression médiatique et politique. Certains de nos salariés sont insultés, en burn-out, poursuivis par des journalistes ; des directeurs régionaux qui ont plus de vingt ans de métier pleurent. La situation n'est pas tenable. Nous n'avons pas à subir ce type de pression.

Pour répondre de manière plus précise à la question concernant l'Arcep, à ma connaissance, seules deux entreprises distribuent du courrier adressé sur l'ensemble du territoire, La Poste bien sûr et Adrexo. Il n'y avait donc que deux candidats possibles. Que penser dès lors d'un appel d'offres ? Cette question ne relève pas de notre ressort. Depuis 2006, le marché ne s'est pas vraiment ouvert.

Concernant les sanctions potentielles du ministère de l'intérieur à notre rencontre, nous n'en sommes pas informés à ce stade. Le ministère nous a accompagnés dans la mesure du possible – je ne cherche pas à le protéger –, dans les mois qui ont précédé le démarrage en nous donnant un maximum d'informations sur les précédentes élections.

Je rappelle aussi que nous avons subi une cyberattaque le 23 avril dernier. Nous en avons immédiatement informé le ministère. Cela a eu un impact sur la préparation du premier tour, mais nous n'avancerons pas cet argument pour expliquer les dysfonctionnements.

Vous avez évoqué le contrôle des services de l'État ; je ne sais pas ce que vous entendez par là, mais nous avons communiqué quotidiennement, voire plusieurs fois par jour, avec le ministère durant toute l'opération. M. le ministre nous a demandé pour le deuxième tour de communiquer directement avec les préfectures – nous avons été défaillants sur ce point lors du premier tour. Une personne a été dédiée pour assurer la communication avec chaque préfecture. Le ministère a essayé d'aider son prestataire dans la mesure du possible, mais il nous revenait évidemment de faire le travail, nous en sommes bien conscients.

Monsieur Le Rudulier, nous sommes habitués à une proportion de 60 % d'intérimaires dans nos autres métiers. Nous préparons des commandes pour le e-commerce, en amont de la distribution ; lors des pics d'activité, à Noël par exemple, nous employons entre 70 et 80 % d'intérimaires.

Concernant la formation des intérimaires, on entend des choses qui nous choquent. À nos yeux, un intérimaire est un salarié comme un autre ; il est formé comme nos salariés. Nos outils informatiques permettent aussi d'accompagner la distribution. Nous avons une base de données, à l'instar de La Poste, avec les adresses de tous les Français ; les fichiers d'adresses qui nous ont été confiés ont été géocodés et transmis aux routeurs, qui ont imprimé une ligne technique et un ordre de séquence – ce processus a été globalement respecté – et, avec la badgeuse, nous pouvons faire le *tracing* de nos distributeurs, en vue de vérifier la qualité de la distribution. Nous l'avons dit, nous avons procédé à 10 000 appels.

M. François-Noël Buffet, président. – Pouvez-vous nous dire quelques mots de la formation ?

M. Alain Brousse. – Un film est projeté aux intérimaires pour que ceux-ci prennent connaissance de leur mission et une heure de formation ou un peu plus selon les situations est prévue. Puis l'équipement – chariot de distribution, badgeuse, pass Vigik, gilet de sécurité, etc. – est remis à l'intérimaire.

M. Éric Paumier. – Nous avons investi 6 millions d'euros concernant le matériel pour la période de quatre ans.

Nous n'y sommes donc pas allés les mains dans les poches ; nous avons réellement mis les moyens nécessaires en termes de formation, en heures de travail – elles ont été supérieures au prévisionnel – pour réaliser la prestation demandée. Nous sommes une entreprise sérieuse.

Monsieur le président, vous nous avez demandé si nous n'étions pas en quelque sorte des amateurs – même si ce ne sont pas les termes que vous avez employés, c'est ainsi que j'ai perçu votre question. La distribution adressée est aujourd'hui l'activité principale d'Adrexo : cela représente 25 % du chiffre d'affaires de l'entreprise, contre un pourcentage quasi nul il y a quatre ans. Notre métier de base, l'imprimé publicitaire, est en perte de vitesse. Nous n'avons pas retrouvé les volumes de 2018 ou de 2019. Le courrier adressé est le moyen – le seul – de continuer à employer les 17 000 collaborateurs qui font la distribution dans les boîtes aux lettres chez Adrexo. Parallèlement, l'entreprise développe d'autres activités : la livraison de produits frais, de colis. L'année dernière, durant la crise sanitaire, Adrexo a recruté un peu moins de 1 000 personnes à temps plein.

Nous avons répondu à cet appel d'offres parce que nous estimons qu'il correspond à notre activité. Certes, il y a sans doute une part d'« apprentissage », mais nous étions bien conscients de l'importance du sujet. Oui, nous avons appris des choses, car nous n'avions jamais réalisé cette mission.

M. Alain Richard. – Vous n'aviez participé ni aux élections européennes ni aux élections municipales ? Tout était passé par La Poste ?

M. Éric Paumier. – En effet.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous vous remercions. Nous vous enverrons peut-être un questionnaire écrit pour vous demander des compléments d'information.

M. Éric Paumier. – Nous sommes à votre disposition.

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

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-président -

La réunion, suspendue à 16 heures, est reprise à 17 h 30.

Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement (deuxième lecture) – Examen des amendements

Mme Catherine Di Folco, vice-président. – Nous examinons, en deuxième lecture, les amendements déposés sur le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

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

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture ne lève malheureusement aucune des zones d'ombre du texte initial. L'amendement adopté la semaine dernière par la commission vise à rétablir une rédaction dont la portée juridique soit mieux maîtrisée. Avis favorable, naturellement, à l'amendement identique n° 5.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n°5. Elle émet un avis défavorable aux amendements n°s 9 et 7.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n°s 12, 10 et 11, que nous avons déjà rejetés en première lecture.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 12, 10 et 11.

Articles additionnels après l'article unique

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié *ter* vise à mentionner, à l'article 75-1 de la Constitution, les langues enseignées de manière immersive. Retrait sinon avis défavorable : le lien avec l'objet du texte me paraît bien ténu...

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 rectifié *ter* et, à défaut, y sera défavorable.*

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – J'ai du mal à comprendre le sens de l'amendement n° 1 rectifié *ter* qui vise à inscrire à l'article 72 de la Constitution que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus « y compris pour la représentation dans les établissements publics de coopération ». En tout état de cause, il n'a pas de lien avec l'objet de ce projet de loi constitutionnelle. Retrait sinon avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 rectifié ter et, à défaut, y sera défavorable.

La réunion est close à 17 h 40.

Mardi 6 juillet 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 13 h 35.

Mission d'information sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 – Audition de Mme Laure de La Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)

M. François-Noël Buffet, président. – Nous recevons cet après-midi Mme Laure de La Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep).

Madame la présidente, nous vous remercions d'être présente devant la commission des lois dans le cadre de la mission d'information, dotée des pouvoirs de commission d'enquête, que nous avons créée sur les dysfonctionnements dans l'organisation des dernières élections départementales et régionales de juin 2021.

Je vous rappelle que cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat et retransmise sur Public Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Tous les sénateurs qui peuvent participer à cette réunion sont membres de la commission des lois, dont certains sont présents en visioconférence.

Je vous rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant nous est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Laure de La Raudière prête serment.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous avons souhaité vous entendre à la suite de l'audition du ministère de l'intérieur qui a indiqué devant la commission des lois, lorsque nous l'avons reçu entre les deux tours des élections, qu'il avait dû choisir la société Adrexo. En effet, selon ses dires, cette société bénéficiant d'une licence postale délivrée par l'Arcep, ses capacités techniques ne pouvaient être mises en doute. De plus, le ministre a laissé entendre que, les deux sociétés ayant présenté une offre, le droit de la commande publique imposait à l'administration de répartir le marché impérativement entre ces deux entreprises.

N'y a-t-il effectivement que deux entreprises en France qui soient bénéficiaires de cette licence et donc capables de répondre à cet appel d'offres porté par le ministère de l'intérieur ? D'autres entreprises dotées de la même licence, mais d'une envergure plus locale,

seraient-elles également capables de répondre à ce type de marché public ? Nous attendons de votre part un état des lieux de cette question. De plus, quels sont les critères retenus par l'Arcep dans le choix des entreprises et pour délivrer son autorisation ? Pensez-vous que les spécificités liées à la distribution de la propagande électorale justifient une autorisation spéciale pour cette activité ? Que pensez-vous de la situation que nous venons de vivre et des conditions dans lesquelles ce marché a été attribué ? Ceux de nos collègues qui le souhaitent vous poseront leurs questions à l'issue de votre exposé.

Mme Laure de la Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep). – En propos liminaire, je vous remercie d'avoir convié l'Arcep devant votre commission d'enquête chargée d'analyser les dysfonctionnements majeurs qui ont eu lieu dans la distribution de la propagande électorale. Cela va me permettre de préciser le cadre de l'intervention de l'Arcep dans les autorisations des opérateurs postaux.

L'Arcep est chargée de la régulation du secteur postal depuis 2005. Son action est encadrée au niveau européen par la directive postale de 1997, révisée en 2002 et en 2008, organisant l'ouverture progressive à la concurrence du marché du courrier, et à l'échelon national, par le code des postes et des communications électroniques (CPCE). À ce titre, l'Arcep est chargée de plusieurs missions : elle assure notamment le suivi du service universel postal confié à La Poste, et, dans ce cadre, contrôle le respect par La Poste des objectifs de qualité de service fixés par le ministre chargé des postes et définit l'encadrement tarifaire des prestations. De plus, dans le cadre de l'ouverture progressive du service à la concurrence et de la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, l'Arcep est chargée du processus d'autorisation des opérateurs postaux uniquement pour les envois de correspondance intérieure et transfrontalière. Ce processus découle directement de la directive postale et est strictement encadré par le code des postes et des communications électroniques. Compte tenu de la définition des services postaux en vigueur au niveau national, le champ des autorisations délivrées par l'Arcep est limité par la loi aux envois de correspondance. Par conséquent, outre La Poste et ses filiales, sont autorisés une cinquantaine d'opérateurs, dont certains sont de très petite taille et opèrent à une maille locale, tels ceux qui assurent la collecte des plis des entreprises et s'appuient sur le réseau de La Poste pour une partie de leur distribution.

La part de marché de La Poste dans la distribution de courrier est extrêmement importante, les autres opérateurs se partageant une part infime du marché. Parmi ces concurrents de La Poste, Adrexo est l'opérateur qui a la plus grande taille. L'autorisation a été accordée à cette société par l'Arcep en 2006 pour une durée de dix ans, renouvelée en 2016 pour quinze ans, comme le prévoit le code des postes et des communications électroniques depuis le 1^{er} janvier 2011. Ce processus d'autorisation vise essentiellement à s'assurer que le demandeur est bien conscient des obligations qui seront les siennes en matière de distribution postale et qu'il pourra faire face de manière durable à ses obligations, lesquelles sont précisément listées aux articles L. 3-2 et R. 1-2-6 du code des postes et des communications électroniques : garantir la sécurité des usagers, des personnels et des installations du prestataire de service ; garantir la confidentialité des envois de correspondance et l'intégrité de leur contenu ; assurer la protection des données à caractère personnel et la protection de la vie privée des usagers ; garantir le secret des correspondances, ainsi que la neutralité du service, notamment au regard de l'identité de l'expéditeur et de la nature des envois postaux ; mettre en place des procédures simples, transparentes et gratuites pour le traitement des réclamations ; fournir les prestations dans des conditions techniques respectant l'objectif de

préservation de l'environnement ; respecter les obligations légales en matière de droit du travail, l'ordre public et les obligations liées à la défense nationale.

En cas de manquement supposé à l'une de ces obligations, l'Arcep peut ouvrir une procédure au titre de l'article L. 5-3 du CPCE, et, le cas échéant, mettre en demeure l'opérateur de respecter ses obligations. Lorsque l'opérateur n'obtempère pas, des sanctions peuvent être prononcées. Ce processus d'autorisation confié à l'Arcep concerne donc uniquement ces obligations, et ne vise pas spécifiquement à attester de la capacité à réaliser des prestations précises, notamment s'agissant du délai – livraison en un jour – ou d'un type de courrier particulier – de fait, l'autorisation délivrée par l'Arcep ne l'atteste pas. En conséquence, l'Arcep a bien autorisé en 2006 Adrexo, et a renouvelé l'autorisation en 2016, à être opérateur postal. Mais elle n'a en aucun cas autorisé Adrexo à délivrer de la propagande électorale, les prestations fournies dans le cadre de l'autorisation délivrée relevant d'échanges contractuels entre le client et le prestataire agréé.

Vous me demandez, monsieur le président, s'il y a obligation de sélectionner deux prestataires. Cela n'incombe pas à l'Arcep, puisqu'il s'agit des règles de la commande publique. Je préfère donc ne pas répondre sur ce point. Vous me demandez également si d'autres entreprises ont été autorisées par l'Arcep à distribuer de la propagande électorale. L'Arcep n'atteste pas la capacité technique des opérateurs autorisés à délivrer ou non de la propagande électorale. Je ne peux pas répondre non plus sur ce point. On dénombre une cinquantaine d'opérateurs postaux autorisés en France, mais nous n'avons attesté personne, puisque nous n'examinons pas ce sujet.

M. François-Noël Buffet, président. – Les précisions que vous apportez nous intéressent.

Mme Laure de la Raudière. – Nous ne faisons qu'appliquer la loi, qui donne à l'Arcep le rôle d'autoriser des opérateurs postaux. Nous vérifions le respect d'opérations qui sont listées précisément dans le CPCE. Je suis à votre disposition pour répondre aux autres questions.

Mme Cécile Cukierman. – Merci de vos explications et précisions qui contribueront, lors de la catastrophe démocratique à laquelle nous avons assisté à travers ces élections départementales et régionales, à nous permettre d'identifier des dysfonctionnements, et, le cas échéant, un certain nombre de responsabilités des différents acteurs. Dans la mesure où il s'agit d'une chaîne entière, des difficultés sont aussi constatées en amont de la distribution – d'autres auditions devraient nous éclairer sur ce dossier.

Je souhaiterais réagir sur vos derniers propos. À vos yeux, est-il nécessaire que nous, législateur, modifiions cette situation en prévoyant la délivrance *a priori* de la capacité, pour des entreprises, à distribuer les plis électoraux ? Au moment des appels d'offres, et indépendamment de la nationalisation de ce service concurrentiel, cette forme de « certification conforme » sécuriserait ce marché, pour éviter des situations comme celle qui a été relatée hier lors des auditions. On peut effectivement douter que les dirigeants aient réellement conscience de ce que représentait une telle opération de distribution de plis à très grand échelle dans sept régions !

M. Alain Richard. – L'Arcep est un régulateur de marché appliquant une législation qui est elle-même très encadrée par les directives européennes. Le cadre communautaire vous semble-t-il autoriser, dans le cadre légal des missions postales, une

subdivision parmi les activités postales permettant d'établir une catégorie de prestation postale spécifique, à savoir l'envoi à la totalité de la population dans un délai bref de documents nécessaires à l'exercice démocratique ? L'agrément et la possibilité d'être en concurrence pour un seul sous-marché spécifique peuvent-ils être organisés selon les mêmes critères légaux du marché postal général ?

M. François-Noël Buffet, président. – D'un point de vue organisationnel, et compte tenu de votre connaissance du marché de la distribution adressée, pensez-vous que des prestataires d'envergure locale auraient dû procéder à ce type de prestations ?

Mme Laure de la Raudière. – Plusieurs questions se rejoignent.

Madame Cécile Cukierman, est-il utile de prévoir des attestations pour les entreprises qui auraient la capacité à délivrer les plis électoraux ? Au-delà du périmètre législatif actuel qui ne le permet pas, cela entraînerait une modification de la loi. De plus, dans le cadre d'un marché public, la définition du cahier des charges avec les moyens qui doivent être mis en œuvre par les entreprises pour remplir les prestations demandées par le donneur d'ordre doit permettre d'attester de cette capacité. On pourrait envisager une évolution de la loi en prévoyant des attestations pour autoriser des opérateurs postaux à délivrer les plis électoraux. Encore faut-il un mécanisme de suivi, année après année, pour que les moyens et les formations mis en œuvre correspondent bien à la prestation attendue. Or, aujourd'hui, le cadre législatif d'attestation des opérateurs postaux n'est pas du tout bâti comme tel !

Monsieur Alain Richard, le cadre communautaire n'interdirait pas, selon moi, au Gouvernement de définir un cadre de mission de service public avec le législateur, afin d'y faire entrer la distribution de plis électoraux.

Monsieur le président, vous me demandez si nous aurions connaissance d'opérateurs d'envergure locale qui seraient capables de réaliser ce type de prestations. Je ne sais pas répondre à cette question, car nous contrôlons la qualité de service du seul service universel exercé par La Poste et non des opérateurs postaux. Nous n'assurons pas le suivi en tant que tel de la qualité de service des prestations réalisées par les opérateurs postaux autorisés. Cela relève en effet des relations entre le client et l'opérateur sélectionné dans le cadre d'un marché par exemple.

M. François-Noël Buffet, président. – Vous avez dit que l'Arcep ne vérifiait pas ou n'avait pas le pouvoir de vérifier si les opérateurs qui soumissionnaient un marché public avaient conscience de leurs obligations. Cette appréciation incomberait donc à celui qui lance le marché public et rédige le cahier des charges. C'est à ce moment qu'interviendrait ce contrôle. Pouvez-vous confirmer mes dires ?

Mme Laure de la Raudière. – Il faut distinguer deux éléments. S'agissant des capacités techniques à réaliser la prestation, c'est au client de s'assurer que l'entreprise à qui il va confier cette prestation a bien les capacités techniques de la réaliser dans le cadre d'un dialogue contractuel. Quant aux obligations légales que j'ai énumérées au début de mon intervention – par exemple le secret des correspondances, la protection des données personnelles, l'intégrité du contenu –, nous pouvons les contrôler, puisque c'est en vertu de ces règles que les autorisations sont délivrées. Nous avons évidemment écrit à Adrexo pour lui demander des précisions concernant le non-respect, non de leurs capacités techniques, mais de certaines de leurs obligations légales. Vu les remontées dans la presse de ce qui s'est

produit sur le terrain – je pense aux poubelles accessibles à tous –, l'intégrité du contenu et le respect du secret des correspondances n'ont pas dû être respectés.

M. François-Noël Buffet, président. – Comment exercez-vous en pratique le contrôle des critères que vous imposez ? En l'occurrence, si l'on a su que des documents avaient été laissés dans la nature, et brûlés pour certains, c'est grâce à des photos ou des témoignages. C'est un élément de contrôle, mais ce cas demeure exceptionnel. Il y a peut-être d'autres façons d'aborder ces critères. Par ailleurs, votre autorisation est donnée pour quinze ans. Pouvez-vous la retirer durant cette période, et pour quels motifs ?

Mme Cécile Cukierman. – Je m'interroge sur votre appréciation de ces critères. Estimez-vous réellement qu'il s'agit du secret pour la distribution de plis électoraux qui n'ont rien de confidentiel et sont publiquement accessibles ? Et lors de l'évaluation du respect des différents critères définis dans le CPCE, une défaillance est-elle possible ?

Mme Laure de la Raudière. – Le secret des correspondances n'est peut-être pas l'obligation légale qui a été la plus atteinte en l'espèce, puisque les courriers sont identiques. Cela étant, lorsqu'un pli se retrouve dans une poubelle, cela soulève le problème du secret des correspondances, mais aussi de l'intégrité du contenu. Seules une instruction et une enquête de l'Arcep pourront qualifier les manquements de l'entreprise Adrexo.

Dans le cadre de notre mission, nous avons demandé des explications aux dirigeants du groupe Hopps et de la société Adrexo, et pourrons auditionner cette dernière. Par ailleurs, l'article L. 5-3 du CPCE encadre précisément le mécanisme de sanctions en cas de manquement d'un opérateur autorisé à l'une de ses obligations légales. Le collège de règlement des différends, de poursuite et d'instruction de l'Arcep (RDPI) instruit la procédure, qui débute par une instruction du dossier, se poursuit par une mise en demeure de l'entreprise à respecter ses obligations dans un délai d'un mois, puis par la notification des griefs si l'entreprise n'apporte pas les modifications attendues ; enfin, la formation restreinte peut prononcer une sanction en fonction de la gravité des fautes : l'avertissement, la réduction d'une année de la durée de l'autorisation, la suspension de l'autorisation pour un mois ou plus, ou le retrait de l'autorisation. Mais si l'entreprise respecte ses obligations après la mise en demeure, les sanctions deviennent impossibles.

Mme Nathalie Goulet. – Sur l'intégrité des contenus, nous sommes nombreux à pouvoir citer l'exemple d'enveloppes comprenant la propagande d'un seul candidat. Ces situations sont aisées à appréhender. Il en va différemment du contrôle des sous-traitants. Avez-vous la liste de ceux d'Adrexo ? Comment est organisée l'activité de distribution de plis avec eux ?

M. Stéphane Le Rudulier. – Je m'inscris dans le prolongement des propos de Nathalie Goulet. Hier, nous avons auditionné les représentants de la société Adrexo, qui nous ont indiqué que 60 % de la distribution était assurée par 8 sociétés sous-traitantes. Pensez-vous que la société était capable de répondre à ce marché de 16 lots, dont 7 ont été attribués à Adrexo, au vu des dysfonctionnements et de l'appel à la sous-traitance ? Les dirigeants de la société Adrexo nous ont bien informés que, dès janvier 2020, son modèle économique lui imposait le choix de la sous-traitance, faute de moyens internes pour assurer la prestation.

M. François-Noël Buffet, président. – Lorsqu'une entreprise reçoit l'autorisation de l'Arcep, mais qu'elle sous-traite, a-t-elle l'obligation de recourir à des sous-traitants eux-mêmes autorisés à la distribution ?

Mme Laure de la Raudière. – L’entreprise doit respecter des obligations légales. Nous avons rédigé un guide relatif à la demande d’autorisation pour délivrer un service postal ; l’entreprise doit expliquer les procédures qui sont mises en place pour s’y conformer. Je laisse à votre commission un certain nombre d’exemplaires du guide, ainsi que le formulaire de demande d’autorisation pour délivrer un service postal, qui ne comportent aucune information concernant les sous-traitants ou l’organisation en sous-traitance tant que l’entreprise assure qu’elle respectera ses obligations légales et qu’elle met en place les procédures correspondantes.

Avons-nous vérifié la capacité de l’entreprise Adrexo eu égard à son modèle économique et aux interrogations concernant la réalisation de la prestation de distribution des plis électoraux ? Non, car cela n’entre pas dans nos attributions légales. Nous intervenons non pas sur les prestations, mais sur l’autorisation d’un opérateur postal à distribuer du courrier en France selon tel ou tel délai.

M. Stéphane Le Rudulier. – Vous avez dit que La Poste prend la plus grande part du marché de distribution des plis postaux, et la cinquantaine d’autres prestataires, une part infime. N’avez-vous pas été surprise que ce soit l’un de ces prestataires qui se voie attribuer le marché ?

Mme Laure de la Raudière. – Sur ce sujet, je n’ai pas d’avis personnel à avoir.

M. François-Noël Buffet, président. – Il ressort en tous cas de vos propos que l’argument du ministre de l’intérieur, qui indique qu’il ne pouvait pas faire autrement parce qu’on ne permettait pas à son administration de contrôler les capacités techniques des soumissionnaires, ne tient pas. Le fait d’avoir une autorisation de l’Arcep sur la base des critères qui sont les vôtres ne dispense pas l’acheteur public, qui lance le marché public, d’assurer lui-même le contrôle sur la capacité des soumissionnaires qu’il choisira pour remplir la mission qui est la sienne.

Le ministre indique qu’il faudrait soustraire la distribution de la propagande électorale aux règles de mise en concurrence prévues par le droit européen et national de la commande publique. Cela paraît compliqué. Avez-vous une opinion sur ce point ?

Mme Laure de la Raudière. – C’est au législateur de regarder si cela peut relever d’une mission de service public...

M. François-Noël Buffet, président. – Mais il y aura un problème de directive européenne.

M. Alain Richard. – Il faudra faire une exception dans la directive...

M. François-Noël Buffet, président. – C’est un point que nous allons approfondir. L’hypothèse a été évoquée par le ministre de l’intérieur. Sur le fond, pourquoi pas, si cela est possible juridiquement ?

Nous avons bien compris la part de responsabilité qui est la vôtre dans le processus d’autorisation, ainsi que les possibilités et les limites de ce processus. Nous avons été parfaitement informés, merci. Je garde le document que vous nous avez donné cet après-midi : il n’est pas impossible que, dans la période qui arrive, nous ayons à vous poser de nouveau des questions par écrit.

Mme Laure de la Raudière. – L’Arcep reste à votre entière disposition.

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

La réunion est close à 14 h 10.

Mission d’information sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 – Audition de M. Jean-Denis Combrexelle, président du comité de suivi pour les élections départementales et régionales de juin 2021

M. François-Noël Buffet, président. – Nous entendons à présent Jean-Denis Combrexelle, président du comité de suivi pour les élections départementales et régionales de juin 2021. Notre commission des lois a constitué une mission composée de membres de chaque groupe politique et disposant des pouvoirs d’une commission d’enquête, à la suite des événements que nous avons connus à l’occasion des élections départementales et régionales, et notamment les difficultés de distribution de la propagande électorale. Nous avons ouvert nos auditions à l’ensemble des membres de la commission des lois. Celle-ci est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l’objet d’un compte rendu publié. Un faux témoignage devant notre mission serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M. Jean-Denis Combrexelle prête serment.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous sommes réunis pour essayer de comprendre ce qui a pu se passer dans le processus de distribution de la propagande électorale à l’occasion des dernières élections. Comment avez-vous eu connaissance de ce qui se passait sur le terrain ? Avez-vous pu y apporter une réponse ? Nous avons déjà auditionné des représentants de la société Adrexo hier et, il y a quelques instants, la présidente de l’Arcep, qui nous a décrit les conditions dans lesquelles les licences sont données et, plus généralement, les compétences de cette autorité administrative indépendante. Nous aimerions connaître, monsieur le président, votre point de vue sur ce qui s’est passé.

M. Jean-Denis Combrexelle, président du comité de suivi pour les élections départementales et régionales de juin 2021. – Merci de m’avoir invité : il est important que nous échangions sur le déroulement et l’organisation de ces élections. Je suis le président du comité de suivi, au sein duquel siégeaient certains sénateurs ici présents – je vois notamment Alain Richard, Cécile Cukierman et Éric Kerrouche.

Ce comité, présidé par une personnalité indépendante, a pour fonction de faire l’interface entre les associations d’élus – association des maires de France (AMF), des départements (ADF), des régions (Régions de France) – les partis politiques et les ministères en charge de l’organisation de ces élections, et plus particulièrement le ministère de l’intérieur, plus précisément la direction de la modernisation et de l’administration territoriale (DMAT) et le bureau des élections. L’objectif était d’assurer la bonne circulation de l’information et, éventuellement, de faire des propositions.

Le principe m'avait paru intéressant. C'est un dispositif assez habituel dans les ministères sociaux. Je préside, par exemple, le Haut Conseil du dialogue social et la réforme de la représentativité est faite par une sorte de comité réunissant le ministère du travail et les syndicats. C'est un peu moins habituel pour un ministère très régalien dans ses traditions et ses pratiques comme le ministère de l'intérieur. La création du comité a donc ouvert une sorte de période de surprise dans l'administration, mais les responsables de la direction et du bureau ont remarquablement joué le jeu, et ils ont été très actifs dans la préparation des séances de ce comité et dans la mise en œuvre des mesures.

Le comité a été installé par les deux ministres le 23 avril dernier. Au début, certains partis politiques ont envoyé leurs chefs, avant que – comme il est normal – leur représentation s'établisse à un niveau plus technique. Les réunions étaient hebdomadaires, en principe le jeudi matin à 10 heures, sur la base d'un ordre du jour. Dix réunions se sont tenues, en visioconférence, en présence du cabinet du ministre de l'intérieur et des directions concernées, ainsi que du préfet en charge de l'interface avec le corps préfectoral. J'étais accompagné d'un collègue du Conseil d'État, Marc Pichon de Vendeuil, un grand spécialiste des élections.

Les ordres du jour comportaient trois parties principales. Il y avait d'abord les sujets évoqués à la demande des membres du comité de suivi. Beaucoup concernaient l'organisation des meetings politiques en période de crise ou des bureaux de vote. Il y avait ensuite des points d'information du ministère de l'intérieur sur les procurations, le régime des incompatibilités, la campagne de communication, etc. Enfin, nous avons profité de la participation des autorités administratives indépendantes directement concernées par les élections. Je pense notamment à la commission des comptes de campagne, dont nous avons entendu le président, à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, à la Commission nationale de l'informatique et des libertés, au Médiateur du crédit... Indépendamment de ces réunions, le comité fonctionnait en permanence, grâce à une adresse de messagerie dédiée.

Dans l'esprit du Premier ministre et du ministre de l'intérieur, l'institution de ce comité était, pour l'essentiel, justifiée par la situation très particulière créée par l'organisation de deux élections simultanées dans un contexte de crise sanitaire, qui imposait une bonne circulation de l'information entre les ministères concernés, les partis politiques et les élus. Il était hors de question que le comité devienne une structure parallèle de commandement et de décision, comme c'est parfois le cas. Chacun avait à jouer son rôle, et nous avons fait régner un esprit de confiance réciproque entre le cabinet du ministre, l'administration et moi-même.

Au départ, il y a eu beaucoup d'inquiétudes sur les questions liées à la Covid-19 : déplacements des militants en période de confinement, organisation des tests, vaccination des membres des bureaux de vote, mesures barrières concernant les électeurs... Ces questions, qui se sont estompées aujourd'hui, nous ont beaucoup occupés au début. L'organisation logistique elle-même était loin d'être évidente. Sur le plan sanitaire, nous avons assimilé les meetings politiques aux manifestations sur la voie publique pour les soumettre à la même réglementation. Mais certains ont fait valoir que la réalité de la campagne électorale passait souvent par des réunions informelles qui ne dépassaient pas 50 participants. Le comité a joué son rôle : j'ai informé le Premier ministre et la réglementation a changé, en apportant une souplesse supplémentaire pour les petites réunions informelles de moins de 50 personnes, par un décret du 21 mai 2021. Hormis un malentendu en Seine-Saint-Denis entre le préfet et Clémentine Autain, qui a abouti à un référé devant le Conseil d'État, tout a bien fonctionné de ce point de vue.

Le manque d'assesseurs a été beaucoup évoqué, y compris lors de notre dernière réunion avant le premier tour. Une instruction des services du ministère de l'intérieur a visé les cas où la situation serait catastrophique. Elle a été envoyée et, globalement, malgré des problèmes dans certaines régions, comme à Marseille, il y a eu moins de difficultés qu'on ne le craignait peut-être au départ.

Nos réunions hebdomadaires se sont déroulées dans un climat très positif et très responsable. Nous avons identifié des difficultés dans les questions de logistique et de recours aux prestataires privés. J'ai entendu ou lu les mots de sabotage ou de faillite du service public de l'élection. Comme directeur général du travail, je me suis beaucoup occupé de l'organisation d'élections. Il importe que quelqu'un dise aux parlementaires que vous êtes que les élections, intrinsèquement difficiles à organiser, le sont de plus en plus, alors même qu'au niveau central comme déconcentré, dans les communes, parmi les fonctionnaires territoriaux, compte tenu de la difficulté de la tâche, ce sont souvent les meilleurs des fonctionnaires qui en sont chargés. Ils n'ont qu'une obsession, c'est que les élections dont ils ont la charge se déroulent au mieux – sans compter leurs jours, leurs heures, leurs nuits. Ils sont dans des situations de stress, et parfois même injuriés par les candidats. Et ils sont les premiers à souffrir de la façon dont cela s'est passé, notamment avec les prestataires privés. Parler de sabotage, donc, est loin de correspondre à la réalité.

S'agissant des prestataires privés, il y a quatre phases, dont chacune a posé des difficultés : l'affichage, l'impression, la mise sous pli, c'est-à-dire le routage, et la distribution. Nous vivons encore dans un modèle qui repose sur la prédominance du papier sur le numérique, et qui se caractérise par la forte implication de l'État, couplée à un recours aux prestataires privés. En 2021, nous sommes au milieu du gué : ce modèle qui s'appuie sur le papier a vocation, sans doute, à disparaître progressivement au profit du numérique. Le ministère de l'intérieur, pour ces élections, avait généralisé un mécanisme de mise en place des professions de foi sur un site numérique. Plus de 330 000 professions de foi ont été inscrites sur ce site, qui a reçu 186 000 visites. C'est un succès, mais ce n'est pas suffisant, et l'on ne peut, pour l'instant, envisager de passer résolument à un système entièrement numérique.

Or le recours au papier place l'organisation en situation de dépendance et de fragilité par rapport aux prestataires privés. L'impression des professions de foi a suscité une première difficulté. Il y avait deux élections, pour une capacité limitée. Il a donc fallu prévoir un séquençage entre les professions de foi pour les élections départementales et les élections régionales. Cela a placé les candidats aux élections départementales dans des situations très inconfortables, avec des délais très courts. L'ADF a même déposé des référés et envisagé des poursuites pénales. Pourtant, ce séquençage n'était pas destiné à imposer des contraintes inutiles ! Il répondait au diagnostic selon lequel les forces et les capacités des prestataires privés étaient limitées.

La question du grammage du papier, ensuite, a suscité une opposition entre les imprimeurs, qui voulaient de la souplesse entre 60 et 80 grammes, en raison de problèmes d'alimentation en papier, et les routeurs, dont les machines de mise sous pli risquaient le bourrage en cas de variations de grammage trop importantes, et qui demandaient donc un grammage unique de 70 grammes. Finalement, à la suite des échanges qui ont eu lieu au sein du comité de suivi, un décret a été pris juste avant le premier tour, le 21 mai 2021, qui prévoyait cette souplesse. Du coup, il y a eu des difficultés au niveau du routage entre le premier et le second tour.

Il y a eu aussi des problèmes liés à l’affichage. À mon époque, les partis politiques envoyaient des afficheurs. C’est totalement révolu, et une société, France Affichage Plus est quasiment en situation monopolistique. Les pouvoirs publics, alertés par les candidats, disent que les prestations de cette société, qui consistent à poser les affiches sur les panneaux, ne sont pas satisfaisantes, et qu’il y a de la surfacturation. Le président de cette société, lui, explique que le niveau des tarifs réglementés ne correspond pas aux prestations qui lui sont demandées... Je ne sais pas exactement où est la vérité. La seule chose que je sens, c’est qu’il faut assainir les relations et constituer un dossier économique qui montre si, oui ou non, le niveau des tarifs réglementés est adéquat.

J’en viens à la question de la distribution par Adrexo et La Poste. Le sujet a été évoqué devant le comité, puisque l’administration faisait un point systématique sur les informations dont elle disposait, tant pour ce qui concerne les professions de foi sous forme numérique que sous forme papier. Il y a eu des alertes, mais le niveau d’alerte sur ce point-là a été très mesuré, par comparaison avec d’autres questions. Nous n’avions pas le sentiment d’une sorte de défaut systémique dans la distribution du courrier, mais plutôt qu’il y avait des difficultés dans telle ou telle région, qui pouvaient concerner d’ailleurs aussi bien Adrexo que La Poste. Nous avions pour méthode de demander aux services préfectoraux de régler les difficultés qui nous remontaient.

Sur le recours à Adrexo, le ministère de l’intérieur sera mieux placé pour vous informer, car le comité de suivi n’était pas en place lorsque la décision a été prise. C’était une première, en application du code de la commande publique. Je sais que les agents de la DMAT ont consacré beaucoup de soin à la conclusion des marchés, aussi bien avec La Poste qu’avec Adrexo. Leur sentiment était que les offres d’Adrexo présentaient des particularités intéressantes par rapport à celles de La Poste, notamment en matière de reporting et de remontée d’informations. En tous cas, ils ont été soucieux de bien appliquer le code des marchés publics tout en se montrant innovants.

Nous savions, de toute façon, que la période entre les deux tours était celle de tous les dangers. Ces huit jours étaient très redoutés, puisqu’il s’agit d’un délai très court au sein duquel convergent de multiples obligations, pour les candidats, pour les administrations et pour les prestataires. Or les candidats ont pris un peu de retard, les imprimeurs ont pris du retard, avec parfois du papier mal séché, ce qui a provoqué l’effondrement du routeur principal, et un retard irrattrapable par les distributeurs.

À mon sens, la question de la distribution des professions de foi dépasse Adrexo. Fils de facteur, je sais que la distribution du courrier, c’est un métier, qui devient de plus en plus difficile : en zone urbaine, dans les copropriétés, arriver à la boîte aux lettres est parfois loin d’être évident ; et dans les zones périurbaines, il y a des problèmes d’adresses... Or les prestataires ont recours à des personnes qu’on qualifie, au ministère du travail, de « très éloignées du marché du travail », souvent peu rémunérées, et peu formées. Une chose est de distribuer des documents publicitaires, sans trop d’obligations autres que quantitatives ; autre chose est de distribuer des professions de foi, avec une obligation quantitative et qualitative. Le problème est donc plus sensible, sans doute, et plus large que le choix du contractant. Comment, en 2021, faire assurer dans des conditions satisfaisantes, avec des contraintes de délais énormes, la distribution de millions de professions de foi ? Je ne prétends pas avoir la réponse, mais je note que La Poste aussi a eu des difficultés, justement parce qu’elle a eu recours, elle aussi, à des intérimaires.

Que faire pour l'avenir ? Je n'ai pas de solution miracle. Nous réunirons de nouveau le comité de suivi pour que ses membres puissent faire des propositions. Je pense que nous avons été dans une situation de contrainte telle, avec ces deux élections et la covid-19, que cela a mis en évidence combien notre modèle avait atteint ses limites. On ne peut pas continuer à fonctionner comme cela.

Parmi les solutions structurelles, figure en bonne place la fin du papier, totale ou partielle. Par ailleurs, dans d'autres pays, on délègue complètement aux partis politiques la distribution de la propagande, dont on leur rembourse ensuite le coût.

Une mesure moins structurelle et plus correctrice serait le rapatriement de toutes les mesures matérielles concernant la propagande papier aux services de l'État, et notamment aux préfetures. Nous pourrions aussi revoir les marchés passés.

Le juge de l'élection s'exprime souvent en disant que, pour regrettable que soit telle ou telle circonstance, elle est restée sans incidence sur le scrutin. J'aurais tendance à reprendre ces termes : pour regrettables que soient les dysfonctionnements observés dans le recours aux prestataires privés dans l'organisation de ces élections départementales et régionales, je ne pense pas qu'ils aient eu une incidence notable sur le scrutin, ni sur le taux de participation, qui reflète des évolutions profondes.

M. François-Noël Buffet, président. – Sauf si ces difficultés de distribution ont atteint un niveau considérable dans certains secteurs ! Nous avons ouvert, sur la plateforme du Sénat, une consultation des maires, et nous avons déjà reçu un peu plus de 2 700 contributions décrivant les difficultés rencontrées. Si l'absence de distribution a eu une incidence sur la participation, n'y aurait-il pas une question à se poser, peut-être pas pour le résultat final de l'élection, mais pour les candidats qui auraient obtenu 4,88 % de voix au premier tour, ou 9,87 % au deuxième tour ? Ces seuils conditionnent le remboursement des dépenses électorales par l'État ou la possibilité d'être au deuxième tour...

M. Jean-Denis Combrexelle. – Je suis un ancien président de la section du contentieux du Conseil d'État, ce qui m'oblige à une très grande prudence dans ma réponse ! Vous connaissez les principes généraux de la jurisprudence électorale. Le juge électoral, d'abord, se caractérise par son extrême pragmatisme. Pour chaque élection, il regarde en fonction des circonstances de l'espèce. En l'occurrence, il y aurait l'importance de l'écart de voix. Souvent, toutefois, le juge considère qu'un manquement ou un dysfonctionnement n'est pas, à lui seul, de nature à remettre en cause la liberté et la sincérité du scrutin, ni ses résultats. Je n'imagine donc pas une grande décision de jurisprudence disant que toutes les élections sont remises en cause, sauf à juger au cas par cas, bureau de vote par bureau de vote.

Mme Cécile Cukierman. – Nul ne songe à imputer à la mauvaise distribution de la propagande électorale les forts taux d'abstention que nous avons observés. Pour autant, à de nombreux candidats qui ne figurent pas au deuxième tour, il n'a parfois manqué, dans les élections cantonales, que trois ou quatre voix ! Même dans une République laïque, l'élection a une dimension sacrée. Le rôle du comité de suivi que vous présidez était d'assurer que les différents temps du processus soient bien respectés, au vu des enjeux démocratiques, dans une situation sanitaire exceptionnelle. Or la distribution de la propagande officielle n'est pas anecdotique pour nos concitoyennes et nos concitoyens. Je ne sais pas si elle conditionne la décision de quitter son domicile pour aller dans le bureau de vote, mais elle crée les conditions collectives du temps électoral. En tous cas, nombre de nos concitoyennes et de nos concitoyens nous ont alertés dans les derniers jours, et même dans les dernières heures, sur le

fait qu'ils n'avaient pas reçu le matériel électoral. Peut-être n'auraient-ils pas lu les documents, mais ils savaient qu'ils ne les avaient pas reçus.

Le comité de suivi a pris les problèmes dans un ordre chronologique, sans jamais dresser de rétroplanning. Or c'est la dernière séquence qui a été la plus difficile. Nous avons beaucoup débattu sur la question du grammage du papier, ou sur la problématique des assesseurs, parce que nous avons suivi le déroulé chronologique, et que nous avons été nombreux à faire remonter les problématiques d'affichage. D'ailleurs, cela a été efficace – prouvant d'ailleurs qu'un marché conclu avec un seul prestataire peut être satisfaisant – puisque rapidement, l'ensemble des candidats disposaient des résultats d'un pointage quotidien, circonscription par circonscription, des panneaux qui avaient fait l'objet d'affichages. Et ce n'est que dans la dernière semaine avant le scrutin que la problématique de la distribution est arrivée. Le jeudi après-midi, nous pensions toujours que les difficultés étaient circonscrites à quelques territoires et que, avant le samedi midi, tout allait rentrer dans l'ordre.

Cela pose la question du contrôle de ce qui est fait ou non. Dans toute entreprise, un contrôle qualité ou sécurité existe. En matière de propagande électorale, la question n'était pas de savoir combien de plis avaient été distribués, mais combien de personnes les avaient reçus. Certainement, une semaine de plus nous aurait permis de traiter la difficulté.

Je ne pense pas que la fin du papier soit une solution. D'ailleurs, le site du ministère de l'intérieur a peiné à afficher les sites des candidats, et son taux de consultation est resté faible. En tous cas, ce type de comité doit être pérennisé pour les prochaines élections. En démocratie, l'élection a un caractère sacré.

M. Éric Kerrouche. – Oui, nous avons eu de longues heures de discussion sur de nombreuses questions. Il est sans doute difficile d'organiser deux scrutins en même temps, mais nous ne sommes pas les seuls au monde à le faire ! Nous pourrions donc modifier notre façon de voter, ou la forme du vote. La communication autour de ces élections était tellement faible que, pour certains, la propagande électorale était la seule façon de savoir même qu'il y avait des élections ! De ce fait, ne pas recevoir de documents pouvait constituer une perte de capacité à y participer. Les chiffres que vous donnez sur la fréquentation de la plateforme en ligne sont dérisoires, comparés au nombre d'électeurs. Le bilan coût-avantages est donc très contestable, d'autant plus que ce service a dysfonctionné : je tiens à votre disposition des captures d'écran dans mon département des Landes où, au deuxième tour, s'affichait la profession de foi du premier tour... J'ajoute que l'illectronisme existe, ce qui doit nous empêcher d'abandonner le papier.

Que pensez-vous de l'idée de passer de huit à quinze jours pour l'entre-deux tours, sans changer les règles en ce qui concerne les fusions des listes ? Avez-vous anticipé un tel niveau de dysfonctionnement ? Vous l'avez dit : distribuer, c'est un métier. Hier, les responsables d'Adrexo nous ont royalement expliqué que leurs employés avaient visionné un petit film et reçu une heure de formation avant d'aller sur le terrain : cela m'a laissé songeur ! Ils nous ont dit que leur système de reporting avait affiché 10 000 signalements de dysfonctionnements. *Quid* du reporting au comité de suivi ? Qu'avez-vous su de ce qui se passait effectivement sur le terrain ? Faut-il un service public de la distribution électorale, confié à La Poste ?

Mme Nathalie Goulet. – Je voulais aussi souligner la perte de chance, et j’ai d’ailleurs posé la question au ministre de l’intérieur. Avez-vous une carte des incidents ? Il serait intéressant de faire un rapprochement avec le score de certains candidats...

M. Stéphane Le Rudulier. – Vous soulignez que le modèle économique du prestataire est en question, du fait du recours massif à l’intérim. Or, la lecture du marché que le prestataire a passé avec le ministère de l’intérieur nous apprend que le critère des moyens humains entre pour à peine 3,2 % dans le choix du prestataire : comment l’expliquez-vous ?

M. Alain Richard. – L’appréciation que nous portons sur les dernières élections est fortement empreinte du constat que l’abstention y a été hors normes. Le comité de suivi a joué son rôle. Il me semble que le risque d’un échec dans l’acheminement des documents n’a pas été perçu, principalement parce qu’il n’était pas apparu dans les élections précédentes. Je crois également que ce défaut d’anticipation a été accru par le cumul des deux élections, qui a en réalité accru les risques. Nous avons notre part : je me souviens qu’après les élections européennes, où nous nous étions inquiétés de savoir si le nombre de panneaux électoraux suffirait au grand nombre de listes concurrentes, les professionnels du routage nous avaient alertés de ce que le cumul des deux élections de cette année et le report d’une semaine pour l’établissement des listes, risqueraient de leur poser des problèmes de logistique – peut-être n’avons-nous pas suffisamment relayé ce message auprès du ministère de l’intérieur.

Mme Cécile Cukierman. – J’entends ces arguments pour le deuxième tour, mais pour le premier, nous avons allongé le délai en demandant un dépôt plus précoce des professions de foi...

M. Jean-Denis Combrexelle. – C’est la première fois, effectivement, qu’il y a un dialogue préalable à l’organisation du scrutin, je crois que cela s’est avéré utile, même s’il y a des marges de progrès. L’élection est une organisation si complexe qu’aucun acteur n’est en position, seul, de détenir toutes les informations nécessaires, et mon expérience m’a montré que le dialogue est toujours un levier de progrès.

Le comité de suivi aurait dû anticiper davantage, mais l’information dont nous avons disposé relatait des incidents qui nous ont paru relever de ce qui est habituel dans la distribution des professions de foi, et ce n’est qu’à partir de jeudi après-midi, donc après la réunion du comité dans la matinée, que nous avons compris le caractère inhabituel des défauts d’acheminement. Nous avons alors pensé que les problèmes seraient encore plus importants pour le second tour, le délai entre les deux tours étant court. Je ne sais pas qui, du reste, a décidé que ce délai serait de huit jours, j’ai cru comprendre que la question a été sensible sur le plan politique – mais je peux vous assurer que la décision n’est pas venue de l’administration, qui se serait très bien accommodée d’un délai de 15 jours.

Je ne demande pas la fin du support papier, c’est encore d’usage plus que courant. Il y a sans doute des améliorations à faire pour numériser les professions de foi. En réalité, nous pensions que la numérisation donnerait moins de résultats pour ces élections ; nous avançons mais il reste beaucoup à faire. La numérisation donne aussi la possibilité de trouver de nouveaux formats, c’est intéressant.

Sur le reporting, j’entends vos propos, mais le paradoxe est que le prestataire choisi est reconnu pour sa compétence en la matière. Le facteur humain est essentiel, la distribution est un métier, il faut insister sur les questions de qualité. J’ai compris qu’entre les deux tours, le match France-Allemagne a pu démobiliser, alors que nous étions au moment où

l'effort devait être le plus intense ; nous avons besoin de personnes impliquées, qui comprennent les enjeux de la distribution.

Sur la perte de chances liée aux défauts de la distribution, le ministère examine de près ce qui s'est passé. Une chose cependant est de circonscrire un problème, de le quantifier, une autre est d'établir son lien avec le résultat, en particulier du point de vue contentieux. Le ministère tente de comprendre ce qui s'est passé, pour l'avenir.

M. François-Noël Buffet, président. – À quel moment votre comité a-t-il été informé des difficultés ?

M. Jean-Denis Combrexelle. – Nous avons été tenus informés en continu des difficultés, mais nous avons pris conscience de leur ampleur inhabituelle le jeudi après-midi, quand les préfetures ont fait remonter qu'il y avait des problèmes plus importants.

Mme Nathalie Goulet. – Au Sénat, nous avons pourtant posé une question d'actualité sur ce sujet dès le mercredi après-midi, c'est donc qu'il y avait déjà de quoi s'alerter.

Mme Cécile Cukierman. – France urbaine nous parlait aussi des difficultés avec les assesseurs...

M. Jean-Denis Combrexelle. – C'est exact, et la dernière réunion du comité avant le premier tour a conclu par une inquiétude sur la question des assesseurs, un sujet en soi, sur lequel nous étions alors tenus plus en alerte que sur les problèmes de distribution.

M. Stéphane Le Rudulier. – Le ministère de l'intérieur a en partie expliqué les difficultés par la concomitance des deux scrutins, mais nos auditions nous montrent que certains dysfonctionnements n'ont rien à voir avec ce cumul : le confirmez-vous ?

M. Jean-Denis Combrexelle. – Nous sommes à la fin d'un modèle, il faut réfléchir à ce qui va suivre – des élections importantes arrivent, je crois que c'est l'occasion. La concomitance a accentué les problèmes, révélant la situation de faiblesse dans laquelle nous sommes. Les préfetures n'ont pas non plus pléthore d'effectifs, cela compte dans l'organisation pratique.

Mme Cécile Cukierman. – La question du suivi des élections est reposée. Nous avons vu la capacité de mobilisation pour corriger les manques entre les deux tours. Dans la Loire par exemple, nous avons vu des agents mobilisés bien plus qu'habituellement, jusqu'au samedi soir, pour contrôler la situation. Nous nous sommes trop focalisés sur la concomitance des deux scrutins, ce qui peut nous empêcher de voir le principal : il faut anticiper les difficultés. Il faut aussi retenir l'importance du facteur humain, qui nous a permis, avec un contrôle effectif, de corriger les défauts et les manques.

Il faut considérer aussi que l'entre-deux tours a ses règles. Si une liste ne se met pas d'accord, le bulletin de vote n'est pas dans les documents expédiés, c'est la règle du jeu. La difficulté n'a pas tenu au nombre de listes, mais à ce qui a pu être envoyé, et la défaillance est venue de ceux à qui l'on a confié la distribution.

M. Jean-Denis Combrexelle. – Imaginons qu'on ait pu connaître les dysfonctionnements plus tôt, il n'en resterait pas moins que les élections forment un tout, qu'elles sont comme un tanker difficile à manœuvrer : 96 millions de plis à distribuer en

urgence, ce n'est pas habituel. Les services centraux et les préfetures se sont beaucoup mobilisés, je vous remercie de le souligner, mais je crois que les défauts sont très difficiles à corriger juste avant l'élection, ce qui nous fait dire qu'il faut anticiper bien en amont, en particulier sur les missions confiées aux prestataires. Nous avons un problème quantitatif à gérer.

M. François-Noël Buffet, président. – Vous évoquez des problèmes de mise sous pli, de grammage, est-ce le seul problème ?

M. Jean-Denis Combrexelle. – Non c'en est l'un des aspects seulement. Les entreprises ont recours à des intérimaires en extra lors des pics d'activité, et ce que je peux dire, c'est qu'il y a une différence entre les services préfectoraux et les entreprises de routage – en particulier quand les agents préfectoraux découvrent un problème, ils le signalent et le corrigent, mais si un problème se pose à un intérimaire peu informé, l'alerte ne sera pas nécessairement donnée, le problème pourra prendre plus de proportions. Je peux dire qu'il y a eu des erreurs qui auraient pu être évitées par les agents préfectoraux.

M. Stéphane Le Rudulier. – Le comité de suivi a été installé le 23 avril dernier, pensez-vous qu'un délai de plus de deux mois se justifierait ?

M. Jean-Denis Combrexelle. – Il faut d'abord examiner si le comité de suivi se justifie, puis dans quel délai il faut le constituer. Je crois que dans la conduite opérationnelle, on surestime souvent l'information dont l'administration centrale dispose. Je l'ai constaté au sein du Haut conseil du dialogue social, où la réussite supposait que les syndicats réunis autour de la table soient en phase avec les syndicats territoriaux et les branches, l'information que nous avons dépend de notre articulation avec le terrain ; aussi, pour bien fonctionner, le comité de suivi doit être correctement composé mais il faut également que les associations d'élus disposent des informations et qu'elles les fassent remonter, sinon un comité de suivi ne suffira pas.

M. François-Noël Buffet, président. – Merci pour toutes ces précisions.

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 16h30.

Mission d'information sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 – Audition de M. Pascal Lorne, président de Gojob

M. François-Noël Buffet, président. – Nous auditionnons Pascal Lorne, président de Gojob, une société de travail à laquelle a recouru la société Adrexo, dont nous avons parlé dans les auditions précédentes.

Je vous rappelle, Monsieur, que cette audition est ouverte à la presse et qu'elle sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat et retransmise sur Public Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Tous les sénateurs qui peuvent participer à cette réunion sont membres de la commission des lois, dont certains sont présents en visioconférence.

Je vous rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Pascal Lorne prête serment.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons, à notre propre initiative, les conditions dans lesquelles la propagande électorale a été – ou pas – distribuée à l'occasion des dernières élections départementales et régionales, avant le premier tour et entre les deux tours. Le marché public a été attribué à deux entreprises, La Poste et la société Adrexo – laquelle a eu recours à vos services pour recruter des intérimaires.

Votre entreprise fonctionne essentiellement grâce à une plateforme en ligne, un algorithme destiné à regrouper les profils des candidats intérimaires et les demandes des entreprises, donc de corréler les deux critères pour une réponse la plus opérationnelle possible.

Merci de nous présenter votre entreprise et de nous dire dans quelles conditions Gojob est intervenue pour le compte de la société Adrexo, en particulier comment vous avez formé votre personnel dans les délais qui étaient les vôtres, pour remplir la mission qui a été confiée par l'État à Adrexo, à l'occasion de ces élections.

M. Pascal Lorne, président de la société Gojob. – J'ai fondé l'entreprise Gojob il y a six ans. C'est une place de marché qui met en relation des demandeurs et des pourvoyeurs d'emplois, avec l'objectif d'optimiser la fluidité sur le marché du travail. Gojob est une entreprise sociale et solidaire, dont le principal objectif est de réduire le chômage en France en proposant des missions à toute personne qui cherche du travail, quels que soient son âge, son sexe, son diplôme – j'insiste parce que c'est ce qui a été à l'origine de l'entreprise ; notre objectif, c'est de s'assurer que tout le monde ait la meilleure chance de trouver du travail, même quand on est un petit peu trop ci ou un peu trop cela, trop ou pas assez diplômé, trop jeune ou trop vieux, ou encore « trop » basané.

Créer une place de marché *ex nihilo*, c'est difficile ; il nous a fallu neuf mois pour trouver un premier accès à l'emploi, encore neuf mois pour parvenir à 25 accès à l'emploi et nous avons désormais 15 000 salariés qui ont tous droit à la retraite, à une mutuelle et au chômage – j'insiste également sur notre modèle qui nous a fait choisir le contrat d'intérim, qui est un contrat de travail conforme à notre modèle républicain ; loin de l'uberisation du marché du travail, c'est un principe fondamental qui nous paraît indissociable de la dignité humaine.

Nous avons quelque 900 clients, dans l'industrie et dans la distribution, la logistique, avec de grands noms du CAC 40 aussi bien que des PME. Nous travaillons avec Adrexo depuis trois ans ; cette société fait régulièrement appel à nous pour la mise en colis et la distribution ; nous avons appris les gestes et les méthodes de leur métier avec eux. Notre entreprise réalise cette année un chiffre d'affaires de 100 millions d'euros, notre siège est à Aix-en-Provence et nous avons une filiale à Paris comptant 20 personnes ; nous sommes en forte croissance.

Pour nous, cette opération de distribution de la propagande électorale est exceptionnelle par son volume, mais pas par son contenu. Notre mission principale consiste à

aller chercher des personnes peu qualifiées partout en France, c'est l'une de nos forces, en particulier pour ce métier de la distribution. Dans cette mobilisation, nous appliquons trois critères.

D'abord, la qualification des personnes, qui peut être très problématique dans certains territoires – trouver un boucher-charcutier à Paris, par exemple, c'est très difficile –, et ce premier critère ne posait guère de difficulté en l'espèce. Ensuite, la temporalité de l'opération, c'est-à-dire le fait qu'il y a des périodes où il est ardu de mobiliser des salariés, c'est le cas par exemple pendant les fêtes de fin d'année, où vous ne trouvez plus personne pour de la logistique supplémentaire ; ici non plus, ce critère ne posait pas de grandes difficultés, il y avait certes la fin de l'année scolaire et l'Euro de football – je dirais que la difficulté était de 3 à 4 sur une échelle de 10. Enfin, il y a le critère la tension locale du marché du travail : il n'y en avait guère ici étant donné les qualifications requises.

Nous avons évalué la mission au crible de ces trois critères avant de l'accepter, c'est notre procédure pour ne pas décevoir les clients, puis nous avons mis en place toutes les procédures afférant à cette mission : le recrutement, nous l'avons fait à travers nos campagnes publicitaires, dans la rue, sur Leboncoin ou avec Pôle emploi ; ensuite la qualification des candidats, avec de petits tests en ligne, dont certains ont été définis spécifiquement, pour s'assurer que les candidats étaient capables de se servir de leur smartphone et de Google Maps, car les compétences géospatiales sont très diverses et elles sont fondamentales pour repérer les boîtes aux lettres. Nous avons fait des tests de français, pour s'assurer que les candidats sauraient bien lire les enveloppes et demander leur chemin si nécessaire.

À l'issue de cette phase, nous avons retenu les candidats que nous avons estimés qualifiés et nous les avons formés, comme les 15 000 salariés de Gojob. Cette formation passe par un corpus simple, avec des modules visant le savoir-être et le savoir-faire de base, comme arriver à l'heure et dire bonjour à son chef – cela peut paraître acquis, mais ce n'est pas toujours le cas, alors que les cinq premières minutes d'un contact professionnel comptent bien sûr considérablement. La formation comprenait également une dimension technique, en particulier sur le boîtier qui avait été distribué par Adrexo pour accomplir la mission, à quoi s'ajoutait bien entendu une formation sur la mission elle-même, la récupération des colis, les gestes de la distribution, les remboursements kilométriques. Nous nous sommes assurés que chacun de la cinquantaine des responsables opérationnels de centres (ROC) d'Adrexo avait bien mis en place une formation *in situ*, nous l'avons vérifié par SMS auprès de nos salariés. Légèrement, nous nous engageons sur des moyens et pas sur des résultats, nous fournissons de la main-d'œuvre et nous ne sommes pas garants de la qualité du travail qu'elle délivre ; cependant, pour maintenir une bonne relation avec nos clients, il est normal que nous nous assurions que cela se passe bien et que les salariés reçoivent la formation prévue, afin que nos intérimaires effectuent leur mission dans les meilleures conditions et avec succès ; le taux de satisfaction de nos clients qui en résulte est ce qui nous permet de continuer à travailler.

Voilà comment s'est passé le recrutement des quelque 3 700 intérimaires que nous avons mis à disposition du groupe Adrexo pendant cette opération. Tous ont suivi nos cinq modules de formation en ligne, qui durent chacun entre une demi-heure et une heure et demie, voire deux heures – notre objectif n'est pas de stresser les salariés, mais de leur faire acquérir les compétences ; la durée globale de ces cinq modules varie donc entre deux heures et demie et une dizaine d'heures, soit jusqu'à deux jours de formation. Il y a eu ensuite la formation *in situ* par Adrexo, qui a été équivalente à celle des formations que l'entreprise dispense à son propre personnel, sachant qu'en tant qu'entreprise spécialisée dans le courrier non adressé, elle a d'abord fait appel à ses propres salariés et que nous sommes intervenus en support. Je

ne sais pas le nombre précis d'heures de formation qu'a dispensé Adrexo, je pense qu'il y en a eu une partie en binôme entre un salarié d'Adrexo et l'un de nos intérimaires tout au long de la première journée, sachant que cette formation – qui n'est pas forcément enregistrée comme telle dans la nomenclature – comprend des éléments très variés, depuis le maniement de la badgeuse jusqu'aux gestes qui évitent de se faire mal au dos quand on sort le colis du coffre de la voiture.

M. François-Noël Buffet, président. – Si je comprends bien, vous recrutez des personnes sur la base de critères que vous estimez adaptés, vous les formez sur ce que vous attendez de la qualité de la prestation qu'ils vont délivrer, mais dans tous les cas, pour la spécialisation de la mission qui va être la leur, ce n'est pas vous qui assurez la formation, mais votre client. En l'occurrence, c'est Adrexo qui a formé les intérimaires pour réaliser un service postal adressé, c'est-à-dire, distribuer un courrier à une personne à une adresse précise, dans une commune précise – les qualités requises pour une telle mission n'entrent pas, en réalité, dans les critères de sélection des personnes que vous recrutez ?

M. Pascal Lorne. – Dans les tests de qualification, donc avant la phase de formation, nous nous assurons que les candidats savent gérer une problématique d'adressage et de repères géospatiaux, c'est l'essentiel pour le métier – et c'est une compétence très difficile à acquérir quand on ne l'a pas, on le voit à tous les âges. Les métiers dont nous parlons ne demandent pas des compétences très élevées, mais celle-ci est nécessaire – et pour le reste, il faut surtout être débrouillard.

Je peux citer l'exemple de mon fils qui a été embauché pour faire le recensement dans mon petit village. Il s'agit d'un travail d'adressage très précis. Il n'avait jamais travaillé, mais il a su se débrouiller. C'était sa première mission et il s'en est très bien sorti. Il a eu une heure de formation par la mairie. Il m'expliquait que le plus dur était de se repérer dans Google Maps et de savoir quoi faire lorsque des chemins sont mal indiqués. Bref, l'essentiel n'est pas la formation, mais la capacité de la personne.

M. François-Noël Buffet, président. – Quel est le profil des intérimaires ? Aviez-vous des critères de sélection particuliers ?

M. Pascal Lorne. – Nous ne recherchons pas de profil spécifique et n'avons pas de critères particuliers, sinon être capable de se débrouiller, savoir poser des questions lorsque l'on est perdu, être titulaire du permis B et posséder un véhicule, ou encore être en bonne condition physique.

Mme Cécile Cukierman. – À partir de quel moment Adrexo a-t-il fait appel à vous ? Avez-vous pris le temps d'expliquer aux intérimaires l'importance de la mission au regard des enjeux démocratiques et républicains ? On ne distribue pas la propagande électorale comme on distribue un catalogue de la Redoute...

Vous mettez l'accent sur l'agilité des personnes. Mais il est parfois difficile d'accéder à certaines copropriétés. Comment font-elles pour y entrer ?

Mme Nathalie Goulet. – Je suis admirative en voyant le concept de votre entreprise. Comment l'idée vous est-elle venue ? Vous dites qu'il ne s'agit pas d'uberisation, mais cela y ressemble beaucoup !

Vous avez recruté les 3 700 intérimaires par internet. Vous ne les avez donc jamais rencontrés. Comment avez-vous pu vérifier leur localisation et leur connaissance du terrain, car Google Maps n'est pas toujours accessible dans les zones rurales, faute de réseau ! Il faut donc connaître les lieux. Comment avez-vous vérifié qu'ils avaient bien assimilé la formation que vous leur avez dispensée ?

M. Stéphane Le Rudulier. – Vous avez recruté 3 700 intérimaires. S'agissait-il pour votre entreprise d'une mission d'une ampleur exceptionnelle au regard de la taille ou était-elle assez classique ?

M. Jean-Yves Roux. – Les zones blanches sont fréquentes dans les zones de montagne et certains territoires ruraux. Votre recrutement s'est-il effectué par zones géographiques ? Comment avez-vous recruté dans ces zones ?

Avez-vous eu des remontées à propos de documents qui n'auraient pas été distribués par vos intérimaires ? Dans les zones de montagne, les problèmes ont été nombreux. Les intérimaires ont parfois déposé les documents en bloc à la mairie, car ils n'arrivaient pas à les distribuer dans la zone très vaste qu'ils avaient à couvrir.

M. Pascal Lorne. – Gojob est accessible sur internet et sur les smartphones. Cela signifie que tous nos intérimaires ont une connexion à internet.

À ma connaissance, aucun intérimaire ni aucun responsable opérationnel d'Adrexo ne nous a fait part de tracts brûlés ou déposés en vrac devant des portes. J'ai demandé à Adrexo si ces incidents, rapportés par les médias, étaient le fait de nos intérimaires. Mais, on ne nous a jamais fait de reproche à ce sujet.

J'ai immédiatement pensé, lorsque j'ai accepté cette mission, à sa dimension républicaine et que nous avions un devoir civique à accomplir. Nous avons donc mis en place une formation en ligne à destination des intérimaires. Nous leur avons régulièrement rappelé par SMS et par mails que leur mission avait une dimension civique, qu'elle relevait du code électoral, et que tout manquement était passible de sanctions pénales. Nous leur demandions notamment de signaler les éventuels problèmes de distribution plutôt que de jeter les documents à la poubelle.

M. Guy Benarroche. – En tant que fournisseur d'Adrexo, vous avez rappelé que vous n'aviez qu'une obligation de moyens, pas de résultats, même si vous venez de mettre l'accent sur les résultats. Adrexo ne vous a fait aucun grief ?

M. Pascal Lorne. – En effet, Adrexo ne nous a fait aucun grief, ni sur la qualité de nos intérimaires, ni sur leur formation. Je n'ai jamais eu de remontée quant à des problèmes de retours de documents ou à des difficultés pour accéder à des immeubles, etc.

La mission était exceptionnelle si l'on considère les volumes, puisque nous avons fourni 3 700 intérimaires pour cette mission, alors que notre société comptait 15 000 salariés l'an dernier. Cela représentait donc 20 % de nos effectifs. Nous avons tout à fait la capacité de gérer cette mission, et nous l'avons bien fait. Nous avons envoyé des personnes à temps, au bon endroit, sans avoir à changer nos procédures, même si nous avons modifié un peu nos formations pour mettre l'accent sur l'orientation géospatiale et sensibiliser à l'enjeu républicain. Certes la mission avait un caractère exceptionnel au regard des effectifs et de la durée, mais notre entreprise avait déjà eu à gérer des pics d'activité similaires.

Je n'ai pas le souvenir de la date exacte à laquelle Adrexo nous a sollicités. De mémoire, c'était en mars. Je vérifierai.

Mme Nathalie Goulet. – Vous n'avez pas répondu à ma question : comment avez-vous eu l'idée de cette entreprise ? Je voudrais aussi savoir si les intérimaires utilisent leur propre téléphone ou bien si ceux-ci sont fournis par Adrexo ?

M. Éric Kerrouche. – Cette mission a-t-elle entraîné un turnover particulier ? Si je comprends bien vos propos, aucune difficulté ne vous a été remontée. J'en déduis que si des problèmes ont eu lieu, ils sont le fait des salariés d'Adrexo. Pourrez-vous nous transmettre les modules de formation que vous avez réalisés ?

M. Pascal Lorne. – Nous vous transmettrons évidemment tous les documents que vous souhaitez.

La question sur le turnover est une question piège ! Si je réponds qu'il n'y en a pas eu, vous incriminerez Adrexo pour les difficultés rencontrées ! Simplement, sans vouloir défendre l'État, les préfectures, les prestataires, les routeurs, etc., je peux témoigner que cela fut compliqué pour toute la chaîne : les délais n'étaient pas les mêmes pour le premier et le second tour ; des plis qui devaient être imprimés n'étaient pas prêts à temps : tantôt tous les documents manquaient, tantôt seulement ceux relatifs à l'une des élections, et les intérimaires ne savaient quoi faire. Que fallait-il faire ? La chaîne de responsabilités est longue. Il ne faut pas incriminer uniquement les salariés et intérimaires qui interviennent en bout de chaîne.

M. Éric Kerrouche. – Vous nous avez dit que vous n'aviez pas constaté de dysfonctionnement s'agissant de vos intérimaires...

M. Pascal Lorne. – En effet.

M. Éric Kerrouche. – Mais, pour apprécier la chaîne des responsabilités, nous avons besoin de données précises. Quel a été le turnover ? Dans quelle mesure est-il supérieur à celui constaté habituellement ? Ce n'est pas une question piège, nous voulons juste apprécier la difficulté de la mission.

M. Pascal Lorne. – Le turnover moyen dans l'intérim varie selon les secteurs. Lorsqu'il s'agit d'un placement de plusieurs mois dans l'industrie, le turnover est quasiment nul ; mais pour de petites missions de logistique, comme celle-là, le turnover s'élève en général à 15 % ou 20 % – c'est pour cela que nous avons dit à Adrexo qu'il fallait prévoir un volet d'intérimaires un petit peu plus élevé que le quota initialement demandé. Le turnover a donc été dans la moyenne des missions de logistique pour de courtes durées. Il aurait été identique si le client avait été différent. Adrexo n'a pas été moins-disant.

M. Stéphane Le Rudulier. – Avez-vous réagi sur les réseaux sociaux à l'annonce de la commande d'Adrexo ? Quelle est la nature de vos relations commerciales avec Adrexo ?

Mme Cécile Cukierman. – Il n'y a pas de piège dans nos questions, on essaie simplement de comprendre. Il est évident que personne ne vous a avoué avoir bâclé le travail ou laissé les documents en vrac par terre... J'ai présidé une mission locale, travaillé avec des jeunes et connais bien les difficultés du retour à l'emploi. Je vous repose donc la question : vous n'avez pas eu de retours d'intérimaires choisissant de tout arrêter au motif que la mission était trop compliquée ? Ce ne serait donc pas étonnant. On sait tous que ces distributions sont exigeantes et compliquées.

M. Pascal Lorne. – J’ai eu des retours, évidemment, mais pas plus que pour une autre mission du même ordre. Nous sommes habitués à les gérer : nous avons une ligne directe, un canal de communication par chat ou SMS, etc. C’est notre lot commun d’être confrontés à des personnes qui sont perdues, stressées, qui ne trouvent pas le lieu de la mission, qui renoncent à cause de la rémunération, de la difficulté de la tâche, etc. Encore une fois, le taux de turnover était élevé, mais classique pour ce type de mission.

Je communique beaucoup sur les réseaux sociaux. Lorsque nous avons eu ce contrat, je m’en suis réjoui sur les réseaux sociaux, sans citer le client.

M. Stéphane Le Rudulier. – Vous avez quand même dit que ce serait « chaud »...

M. Pascal Lorne. – Oui, nous nous attendions à un pic d’activité. Mais nous n’aurions pas accepté la mission si nous n’avions pas été capables de la remplir ! Adrexo est notre plus gros client. Nous travaillons avec eux depuis trois ans. Lorsqu’ils nous ont proposé cette mission, ils nous ont clairement dit que nous étions libres de ne pas l’accepter. Nous avons donc été prudents et tout fait pour qu’ils soient satisfaits de la prestation.

M. Éric Kerrouche. – Les salaires n’étaient peut-être pas adaptés à l’enjeu et à la complexité de la mission. Il faudra peut-être revoir cet aspect à l’avenir. Pourriez-vous nous donner la quantification exacte du turnover sur cette mission et l’écart-type avec les missions comparables ?

M. Pascal Lorne. – Bien sûr.

Mme Nathalie Goulet. – Les intérimaires ont-ils leur propre téléphone ou celui-ci est-il fourni ?

M. Pascal Lorne. – Les intérimaires ont leur propre téléphone, comme tous les intérimaires de notre entreprise et de nos concurrents.

M. François-Noël Buffet, président. – Avez-vous donné des instructions précises pour le cas où les plis n’auraient pas pu être distribués ?

M. Pascal Lorne. – Cela faisait partie de la formation. Nous avons insisté sur l’exigence républicaine de cette mission, sur les pénalités et sanctions encourues en cas de non-distribution ou de destruction de documents, ainsi que sur la nécessité de signaler tout problème de distribution et de rapporter systématiquement les plis non distribués au centre opérationnel, plutôt que de cacher l’incident. C’était d’ailleurs une recommandation d’Adrexo.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous remercie. Nous vous adresserons sans doute d’autres questions par écrit.

M. Pascal Lorne. – Je vous remercie. La mission n’était pas simple. Tous les intervenants l’ont prise très au sérieux, des préfectures jusqu’aux intérimaires, en passant par Adrexo. Nous avons mis en place un PC de sécurité pour nous assurer de la bonne exécution de la mission.

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 suspendue à 17 h 30 est reprise à 18h30.

Mission d'information sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence - Audition de M. Didier Vidal, administrateur interministériel des communications électroniques de défense (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 35.

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons ce matin, dans un premier temps, les amendements de séance sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS » ou « 4D » : quelque 1 678 amendements ont été déposés.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 1^{er} bis

L'amendement de correction d'une erreur de référence n° 1682 est adopté.

Article 2

L'amendement de coordination n° 1683 est adopté.

Article 3

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 1684 tend à renforcer la rédaction adoptée en commission. Il vise à procéder au transfert – et non à la délégation, qui ne peut s'effectuer qu'avec l'accord de la région – de la compétence d'octroi des aides économiques au département, avec l'accord de la région.

L'amendement n° 1684 est adopté.

Article 3 bis

L'amendement rédactionnel n° 1685 est adopté.

Article 3 ter

L'amendement de précision n° 1686 est adopté.

Article 3 quinquies

L'amendement de coordination n° 1687 est adopté.

Article additionnel après l'article 4

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 1688 vise à faciliter la scission d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération lorsque les communes membres, souhaitant procéder à cette scission, définissent par délibérations concordantes un projet de périmètre. La compétence du préfet sur la définition de ce projet de périmètre serait alors liée.

L'amendement n° 1688 est adopté.

Article 4 quater

L'amendement rédactionnel n° 1689 est adopté.

Article additionnel après l'article 74

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 1690 tend à accorder aux conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) un rôle plus affirmé de prospective.

L'amendement n° 1690 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant le Titre I^{er}		
Mme CUKIERMAN	260 rect.	Défavorable
Article additionnel avant l'article 1^{er}		
M. SAUTAREL	130	Défavorable
M. MASSON	891	Défavorable
M. MICHAU	519 rect.	Défavorable
M. FOLLIOT	689	Défavorable
M. SAVOLDELLI	331	Demande de retrait
Article 1^{er}		
Mme CUKIERMAN	264	Défavorable
M. ROUX	801	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. PATIENT	1532	Défavorable
M. PATIENT	1675	Défavorable
Mme JASMIN	390	Défavorable
Mme JASMIN	1280	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
M. SAUTAREL	135 rect. bis	Défavorable

Article 1^{er} bis

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme CUKIERMAN	265	Défavorable

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous sommes favorables à l'amendement n° 383 d'Éric Kerrouche, qui prévoit que le Premier ministre informe les collectivités ayant soumis des propositions de modifications législatives et réglementaires des suites qu'il entend donner à celles-ci. En conséquence, nous sommes défavorables aux amendements n^{os} 532, 1281, 382 et 749.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 383.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 532, 1281, 382 et 749.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 1^{er} bis		
M. PANUNZI	448	Défavorable
Mme MULLER-BRONN	983 rect.	Défavorable
M. REICHARDT	1131 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	421 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	422 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	423 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	424 rect.	Défavorable
M. LUREL	929 rect.	Défavorable
M. LUREL	930 rect.	Défavorable
M. PELLEVAT	178 rect.	Défavorable

Article 2

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme APOURCEAU-POLY	698	Défavorable
M. BENARROCHE	1157	Défavorable
M. MARIE	384	Défavorable
M. BENARROCHE	1158	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	699	Défavorable
M. BENARROCHE	1159	Défavorable
Mme LUBIN	1279	Défavorable
M. CORBISEZ	638	Défavorable
Le Gouvernement	1396	Défavorable

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l'amendement n° 1396 du Gouvernement, qui vise à supprimer les dispositions adoptées par la commission. Nous sommes favorables à la démarche envisagée par les amendements identiques n°s 758, 1059, 1372, 1441 et 1674, mais ceux-ci nous semblent satisfaits. En conséquence, nous en demandons le retrait. En revanche, nous sommes défavorables aux amendements n°s 529 et 1298 rectifié. Nous demandons le retrait de l'amendement n° 197 ; à défaut, nous y serons défavorables.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 1396, 529 et 1298 rectifié.

La commission demande le retrait des amendements n°s 758, 1059, 1372, 1441, 1674 et 197 et, à défaut, y sera défavorable.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BENARROCHE	1146	Défavorable
M. HAYE	1613	Favorable
M. BENARROCHE	1440	Défavorable
M. MENONVILLE	865 rect.	Défavorable
M. Étienne BLANC	940	Défavorable
M. MENONVILLE	866 rect.	Défavorable
M. Étienne BLANC	941	Défavorable
M. Étienne BLANC	942	Favorable
Mme VENTALON	1386	Favorable

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous demandons l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 639 qui concerne le pouvoir réglementaire en matière de performance énergétique.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 639.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Il en est de même pour l’amendement n° 1489.

M. Alain Richard. – Pourquoi ne donnez-vous pas un avis favorable à un amendement qui modifie la loi de 1986 sur l’investissement locatif ?

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Ces amendements prévoient la possibilité, dans le cadre du pouvoir réglementaire local, de revoir les exigences de performance énergétique. Nous manquons de données sur le sujet, ce qui nous engage à demander l’avis du Gouvernement.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 1489.

Articles additionnels après l’article 2

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MIZZON	114 rect. bis	Défavorable
M. MIZZON	124 rect. bis	Défavorable
M. MIZZON	126 rect. bis	Défavorable
M. MIZZON	111 rect. bis	Défavorable
M. MIZZON	112 rect. bis	Défavorable
M. MIZZON	113 rect. bis	Défavorable
Mme BOURRAT	1304 rect. septies	Défavorable

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous demandons également l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 1307 rectifié *quinquies* qui a trait aux autorisations d’urbanisme en zone de plan d’exposition au bruit.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 1307 rectifié quinquies.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1306 rectifié quinquies et 1384 rectifié quinquies.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L’amendement n° 1132 est irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution. Il revient d’ailleurs sur une disposition adoptée dans la

loi dite « Climat et Résilience » sur le transfert du pouvoir de police du préfet au maire en matière de réglementation de la publicité.

L'amendement n° 1132 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article additionnel après l'article 2 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 266.

Article 3

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1397.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements n^{os} 530, 531 et 317 rectifié, qui ont trait à l'assouplissement des délégations de compétences entre les collectivités territoriales ou leurs groupements, sont contraires à la position de la commission. Le Sénat a déjà voté certaines de ces dispositions à de nombreuses reprises... Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 530, 531 et 317 rectifié.

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	1397	Défavorable
M. KERROUCHE	530	Défavorable
M. KERROUCHE	531	Défavorable
M. DELCROS	317 rect.	Favorable si rectifié
Mme PRÉVILLE	1493	Défavorable
M. LUREL	919	Défavorable
M. CHASSEING	52 rect.	Défavorable
M. MIZZON	139 rect. ter	Défavorable
M. LOZACH	1191	Défavorable
Mme VÉRIEN	906	Défavorable

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 88, comme les suivants, concerne la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). Nous considérons que la CTAP est, à l'échelle régionale, un espace de dialogue et de réflexion entre les collectivités, notamment en matière d'aménagement territorial. Elle ne peut en aucun cas se substituer à l'autorité de l'assemblée délibérante. Nous avons préservé, dans l'esprit des libertés locales, l'organisation de ces conférences. Nous ne voulons absolument pas figer les thématiques qu'elles traitent. D'ailleurs, les propositions du Gouvernement vont trop loin et risqueraient de créer des contentieux à l'encontre des collectivités et de leurs groupements. Avis défavorable à tous les amendements. Nous serons également défavorables à l'amendement n° 943, car l'amendement que nous vous avons proposé donne satisfaction à notre collègue.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 88, aux amendements identiques n°s 320, 632 et 1356, aux amendements identiques n°s 204 et 523, aux amendements n°s 62 rectifié, 64 rectifié, 63 rectifié, 918, aux amendements identiques n°s 199 et 1008, aux amendements n°s 834 rectifié et 943.

Articles additionnels après l'article 3

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MIZZON	140 rect. bis	Défavorable
M. DANTEC	1358 rect.	Défavorable
M. CHASSEING	49 rect.	Défavorable
M. GUIOL	1065	Défavorable
M. Patrice JOLY	1057 rect.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	303 rect.	Défavorable

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 202, 516 et 1581 rectifié concernent l'exercice du chef de filat. Nous y sommes défavorables, cette définition paraissant au demeurant superflue, voire porteuse de risques juridiques.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 202, 516 et 1581 rectifié.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 203 et 1582 rectifié tendent à définir le statut d'autorité organisatrice. Similaires aux amendements précédents dans leur intention, ils recueillent le même avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 203 et 1582 rectifié.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CHASSEING	1060 rect.	Défavorable
M. CHASSEING	1061 rect.	Défavorable
M. Alain MARC	1044 rect. bis	Défavorable
M. CHASSEING	1510 rect.	Défavorable
M. Alain MARC	1043 rect. bis	Défavorable
M. KLINGER	1299 rect.	Défavorable

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 1435 rectifié vise à transformer la métropole de Lyon en un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. De nombreuses questions se posent à propos des métropoles. La métropole d'Aix-Marseille-Provence telle qu'elle a été définie ne fonctionne pas, comme en

témoigne l'insertion d'une disposition à ce sujet dans le projet de loi par le Gouvernement. Parlons de l'intérêt communautaire ! Nos collègues Guy Benarroche et Stéphane Le Rudulier ont déposé des amendements intéressants à ce sujet. Toutefois, il est délicat de traiter ces questions complexes par voie d'amendement de séance. Nous émettons donc un avis défavorable sur ces amendements, car nous risquons de créer un désordre monumental. Néanmoins, nous demandons au Gouvernement de respecter l'engagement pris dans le cadre de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Le ministre avait alors clairement indiqué l'intention du Gouvernement de procéder à une évaluation des métropoles, en vue de déposer un texte. Nous considérons donc qu'il s'agit d'amendements d'appel.

M. François-Noël Buffet, président. – Il serait intéressant d'avoir une mission d'évaluation. La métropole de Lyon n'a véritablement fonctionné sous cette forme que depuis 2020. Entre 2015 et 2020, elle fonctionnait encore, peu ou prou, sous le statut de communauté urbaine.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1435 rectifié.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 1509 rectifié.

Il y a une sorte de désolidarisation, si je puis dire, entre la métropole de Lyon et la commune. Dès lors que les communes ne sont pas totalement impliquées dans une intercommunalité, des difficultés se posent. Nous entendons l'appel pertinent de notre collègue Étienne Blanc, mais il convient que l'on apporte des réponses plus réfléchies sur ce point.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1509 rectifié.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DEVINAZ	1046 rect.	Défavorable
M. DEVINAZ	1049 rect.	Défavorable
M. Étienne BLANC	1436 rect.	Défavorable
M. Étienne BLANC	1523 rect.	Défavorable
Mme BERTHET	217	Défavorable
M. LUREL	932 rect.	Défavorable

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements n^{os} 302 rectifié et 78 rectifié *bis*, les amendements identiques n^{os} 191 rectifié, 576 rectifié *bis*, 815, 1032 et 1457 rectifié, les amendements identiques n^{os} 59 rectifié, 190 rectifié, 575 rectifié *bis*, 814, 913, 1031 et 1456 rectifié ont trait à la compétence tourisme, dont nous avons beaucoup débattu lors de l'examen du projet de loi dit « Engagement et proximité ». Considérée par la loi comme une compétence économique, elle a été transférée à l'intercommunalité. Or on constate en montagne mais aussi sur le littoral que des villes ont besoin d'avoir la capacité d'agir. Nous avons retenu le critère du classement en « stations de tourisme » pour la restitution de la compétence tourisme d'une intercommunalité vers une commune membre.

Nous sommes donc favorables sur le principe à ces amendements mais souhaiterions qu'ils soient rectifiés pour être alignés sur la rédaction que nous avons adoptée lors de l'examen du projet de loi dit « Engagement et proximité ».

Nous allons beaucoup entendre cet après-midi le terme « détricotage ». Nous ne détricotons rien ; nous respectons l'équilibre général des lois territoriales, mais nous donnons de la souplesse. Nous avons donc émis un avis défavorable sur plusieurs amendements, mais nous sommes favorables aux amendements n^{os} 78 rectifié *bis*, 59 rectifié, 190 rectifié, 575 rectifié *bis*, 814, 913, 1031 et 1456 rectifié s'ils sont rectifiés, comme nous l'avons suggéré.

M. Loïc Hervé. – Je tiens à remercier la rapporteure pour son ouverture d'esprit sur la question très importante du tourisme. Si elle ne veut pas détricoter les lois territoriales, ce que je peux comprendre, je salue sa proposition en vue d'avancer sur cette question économique. Dans le contexte actuel, les territoires de montagne – ils ne sont pas les seuls – doivent être en capacité de redémarrer leur activité. Aussi, il importe que le bon niveau de collectivité soit en mesure de prendre les décisions. Pour ma part, je rectifierai mon amendement dans le sens demandé.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 302 rectifié, 191 rectifié, 576 rectifié bis, 815, 1032 et 1457 rectifié.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 78 rectifié bis, 59 rectifié, 190 rectifié, 575 rectifié bis, 814, 913, 1031 et 1456 rectifié, sous réserve de rectification.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n^o 975 rectifié permet aux communes membres d'une communauté de communes d'exercer une compétence dans le cas où celle-ci refuserait ladite compétence. Ce sujet est compliqué. Avec l'intérêt communautaire, nous apportons une réponse positive : les intercommunalités, après avoir élaboré un projet de territoire, auront la possibilité de donner une compétence à une commune. Avis défavorable à cet amendement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il faut choisir. Soit on suit la logique de la loi de 1983 – chaque niveau de collectivité a une compétence – soit on suit la logique qui prévaut actuellement – chaque niveau peut acquérir la compétence qu'il souhaite, c'est-à-dire un système à géométrie variable, source de confusion pour nos concitoyens.

M. Alain Richard. – Le sujet évoqué par Dominique Vérien est réel : il existe des difficultés d'interprétation quant à l'exercice effectif des compétences. Pour autant, le retrait partiel et unilatéral de la communauté de communes n'est évidemment pas opérant. La législation fait apparaître une lacune criante : l'absence de procédure de règlement des conflits d'intercommunalités. D'autant que ces conflits ne sont pas débattus dans la sphère publique. Il importe que nous élaborions des modalités de médiation par l'autorité préfectorale.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – La question d'une organisation binaire est ici posée. On pourrait définir l'organisation et l'efficacité de l'action publique en attribuant aux départements telles compétences, à la région telles autres compétences, et à la commune telles autres encore. Nos rêvons tous d'une organisation comme celle-là, simple et automatique. Mais la réalité est hélas plus complexe, et la question de la compétence tourisme l'illustre parfaitement. Dans certains domaines, plusieurs intervenants ont une même

compétence, et cela ne peut fonctionner qu'ainsi. C'est l'intelligence territoriale, la capacité des élus à s'entendre sur la notion d'intérêt général, qui doit prévaloir.

On pense ce que l'on veut des lois territoriales, on n'en pense pas que du bien d'ailleurs. Mais l'intérêt communautaire est, pour nous, une réponse qui oblige les élus à se mettre d'accord à partir d'un projet de territoire. Il faut accepter que des compétences soient partagées, sauf à vouloir provoquer un nouveau « big bang » territorial. Donnons de la souplesse aux élus, tout en sachant que le préfet a un rôle d'arbitrage : cette solution est équilibrée !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 975 rectifié.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 1073 vise à revitaliser le petit commerce de centre-ville. Je comprends l'intention de notre collègue, mais j'y suis défavorable en raison des imperfections juridiques qu'il comporte.

Mme Françoise Gatel. – Permettez-moi de m'exprimer à titre personnel. Cet amendement apporte une réponse à un problème relevé par nombre d'élus. Les collectivités, voire le Gouvernement, entendent revitaliser les commerces de centre-ville et de centre-bourg au travers d'investissements non négligeables. Or ces efforts sont parfois mis à mal par l'ouverture quelque peu désordonnée de surfaces alimentaires en périphérie de ces centres villes.

Dans mon département, nous avons travaillé avec les enseignes de distribution et les syndicats pour réguler d'une manière très consensuelle les ouvertures de grandes surfaces alimentaires le dimanche et les jours fériés. Dans le cadre du pouvoir réglementaire local, les acteurs locaux devraient pouvoir retrouver l'efficacité qu'ils souhaitent en matière de revitalisation. À titre personnel, je suis donc favorable à cet amendement.

M. Alain Richard. – La rédaction de cet amendement me semble très perfectible...

M. André Reichardt. – Si cet amendement devait prospérer, je le sous-amenderais volontiers pour préserver le droit local alsacien mosellan...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1073.

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BLATRIX CONTAT	790 rect.	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1016	Défavorable
Mme VERMEILLET	89	Demande de retrait
M. JACQUIN	799 rect.	Défavorable
Mme BLATRIX CONTAT	916 rect. bis	Défavorable

Articles additionnels après l'article 3 quinquies

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 1109 rectifié et 1365 rectifié prévoient une consultation obligatoire des citoyens en cas de demande d'un dixième des électeurs du département de changer de région. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1109 rectifié et 1365 rectifié.

Article 4

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 1160.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 33 rectifié et 750 ainsi que les amendements n^{os} 192 rectifié, 1193, 807, 903, 1344, 881, 1149, 683 et 640 concernent les modalités de la participation citoyenne. Nous demanderons l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 903, qui a trait à l'application de la procédure de consultation citoyenne aux arrondissements des villes de Paris, Lyon et Marseille, et sommes défavorables à tous les autres amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 33 rectifié, 750, 192 rectifié, 1193, 807, 903, 1344, 881, 1149, 683 et 640.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 903.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements n^{os} 391, 1161 et 921 ont pour objet de rendre obligatoire la tenue d'un débat sur la pétition. Avis défavorable. Nous en parlerons en séance, car ce sujet a beaucoup mobilisé, à juste titre, nos collègues.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 391, 1161 et 921.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 1439 : il nous semble satisfait par un amendement de M. Lurel auquel nous sommes favorables sous réserve de rectification et qui vient ultérieurement en discussion.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 1439.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 1091 qui est satisfait par la procédure de consultation, qui inclut un référendum local, prévue à l'article 5 *sexies*.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 1091 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1148 et 1147.

Article additionnel après l'article 4

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n^o 392, sous réserve de rectification. Nous souhaitons aligner le seuil prévu pour une consultation populaire au sein des EPCI sur celui applicable aux communes, afin de conserver un seuil unique au sein du bloc communal.

M. Alain Richard. – Quel est ce seuil ?

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Un dixième des électeurs.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 392, sous réserve de rectification.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GONTARD	1378 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	1001 rect.	Défavorable
M. LUREL	926	Défavorable
M. LUREL	922	Défavorable
M. LUREL	920	Défavorable
M. KERROUCHE	1002 rect.	Défavorable

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous avons souhaité confirmer les votes du Sénat dans le cadre de la loi dite « Engagement et proximité ». Aussi, j'ai le regret d'émettre un avis défavorable aux amendements n°s 268 et 1194, aux amendements identiques n°s 34 rectifié *bis*, 48, 144 rectifié, 223 rectifié, 628, 1150, 1188, 1467 et 1545, aux amendements n°s 1021 et 923.

M. Alain Marc. – Nous avons un peu de recul sur la création des communes nouvelles. Parfois, certaines communes regrettent cette création et la population peut être frustrée de ne pas avoir été consultée. La consultation des électeurs va certes à l'encontre du souhait de certains élus, mais il faut trouver un mode de consultation.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les territoires ont une histoire, une culture. Derrière le principe intellectuel, il y a des hommes qui appliquent la loi. J'entends ce que vous dites : dans certains cas, les communes nouvelles ont été créées un peu trop rapidement. Certains élus ont engagé ce processus alors même qu'ils ne l'avaient pas annoncé lors de la campagne électorale en 2014.

Il ne peut pas y avoir de communes nouvelles sans fédération autour d'un projet. D'une manière générale, elles ont fait l'objet d'un processus intense et continu de consultation des forces vives de la commune, de la population. Je m'interroge sur la pertinence de ces amendements, qui prévoient pour certains une consultation obligatoire de la population, ne s'imposant pas au conseil municipal : la loi imposerait à un maire de procéder à une consultation, alors que le conseil municipal pourrait prendre une position différente !

Je connais deux échecs de création d'une commune nouvelle, uniquement pour une question de personnes car l'objectif est parfois de chahuter le maire. Le projet a même pu être utilisé à des fins de désinformation de la population.

C'est pourquoi j'estime que les dispositions qui nous sont ici proposées n'apportent pas de réponse, sachant que, en cas d'avis défavorable d'un seul des conseils municipaux, il y a obligation de consulter la population.

Mme Marie Mercier. – Les communes nouvelles fonctionnent quand il y a partage, avec un intérêt commun. Permettez-moi de faire un parallélisme avec les intercommunalités : dès que l'intercommunalité se voit comme une supracommunalité, les maires n'y trouvent pas leur compte et cela ne fonctionne pas.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 268, 1194, 34 rectifié bis, 48, 144 rectifié, 223 rectifié, 628, 1150, 1188, 1467, 1545, 1021 et 923.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 1364 renforce les obligations quant à la création des conseils de quartier. L'esprit de la loi n'est pas de créer de nouvelles obligations pour les élus et les collectivités. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1364.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 924, qui aborde la question du non-cumul des mandats pour les élus locaux, est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution. On ne saurait traiter ce sujet dans ce texte, mais il conviendra de faire des propositions dans un autre cadre, ce sujet me paraissant d'importance.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous ne proposez rien ? Vous ne proposez aucun changement ?

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Ce n'est pas le sujet. Les amendements sur le scrutin, la parité, le nombre d'élus posent des questions justifiées et fondées, je vous l'accorde. Toutefois, ils ne figurent pas dans le périmètre du projet de loi et, au surplus, notre réflexion n'est pas complète. La délégation aux collectivités territoriales proposera en septembre prochain une mission pour analyser les résultats des élections locales de 2020. Le sujet est trop sérieux pour que nous légiférions au travers d'un simple amendement sans étude préalable. Ouvrir le débat, c'est déjà un début.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le non-cumul des mandats constitue une bonne avancée. Personne n'empêche quiconque d'aller sur le terrain.

M. Alain Richard. – Nous pouvons tout à fait être des élus municipaux. Nous cumulons les mandats, mais pas les fonctions.

M. Jean-Pierre Sueur. – Certes, on peut cumuler les mandats, mais, pour ma part, je n'en exerce qu'un seul, celui de sénateur – d'ailleurs, je n'ai jamais cumulé. On peut être sur le terrain sans avoir des responsabilités électives. Il ne faut pas croire que le cumul soit la panacée.

M. Éric Kerrouche. – Plusieurs questions démocratiques ont été écartées du texte, le Gouvernement n'ayant pas couvert cette dimension dans son projet de loi – c'est l'un des problèmes du texte.

Il y a une asymétrie entre la situation des parlementaires et celle des exécutifs locaux, qui peuvent cumuler. Cela pose même des problèmes de fonctionnement, avec des cumuls à des niveaux différents : la présidence d'un département avec une présidence d'intercommunalité ou de structures régionales.

M. Alain Richard. – Et cela pose la question du droit pénal sur les conflits d'intérêts.

M. François-Noël Buffet, président. – De surcroît.

M. Éric Kerrouche. – À force de dire que l'on ne traite pas cette question dans tel ou tel contexte, on ne le fait pas du tout.

M. Philippe Bas. – Je me réjouis que Jean-Pierre Sueur ait ouvert ce débat. Je ne partage pas son point de vue. Si une réforme de l'incompatibilité radicale entre une fonction exécutive locale et une fonction parlementaire avait été possible par la loi ordinaire, je me serais empressé de déposer un amendement pour rétablir un bon équilibre.

Permettez-moi de rappeler toutes les mesures qui ont été prises au cours des dix dernières années pour éloigner les élus des citoyens : interdiction de tout cumul du mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale, constitution de grands cantons qui ne correspondent nullement à des grands bassins de vie et qui ont été déterminés uniquement par la prise en compte d'un nombre d'habitants, création de grandes régions qui ont éloigné le pouvoir régional des territoires. On en paie aujourd'hui les conséquences. Si nous essayons aujourd'hui d'apporter un peu de souplesse au fonctionnement des collectivités territoriales, on ne traite nullement du problème démocratique posé par ces réformes technocratiques qui ont eu pour effet d'éloigner tous les référents de la population des lieux de travail et d'habitation.

Si l'on veut réfléchir à l'avenir de la relation entre les territoires et l'État au sein de notre grande Nation, il faut ouvrir ce débat.

M. Éric Kerrouche. – La participation électorale n'a pas varié selon que les régions se sont agrandies ou pas en raison des dernières modifications législatives. La causalité que vous évoquez est fausse.

Vous dites que les cantons ne représentent pas des bassins de vie et qu'ils ont été faits sur la base de la démographie. Estimez-vous qu'un habitant dans un département équivaut à vingt-six autres dans un autre ? Il y avait là un problème démocratique.

Les études universitaires l'ont prouvé, le cumul des mandats parlementaires et des exécutifs locaux se faisait au détriment de l'activité parlementaire.

M. Philippe Bas. – C'est faux !

M. Éric Kerrouche. – C'est vrai ! Je vous donnerai les références.

La France était une exception en Europe, vous le savez très bien. En revanche, dans la volonté de laver plus blanc que blanc, certains postes ont été exclus du cumul, tels les mandats dans les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou les sociétés publiques locales (SPL), qui n'avaient pas de raison d'être. Mais il est étonnant de dire qu'il faut absolument être élu pour être sur le terrain ! Nous serions la seule démocratie où il faut être élu à deux niveaux pour pouvoir exister sur le terrain ! La culture politique française en la matière était dysfonctionnelle.

M. Jérôme Durain. – Notre débat est passionnant, nous gagnerons à l'avoir en séance. Lors des dernières élections, l'abstention a été majeure. Nous ne pouvons pas ne pas faire de lien avec la considération que portent nos concitoyens à leurs représentants. Le citoyen ordinaire ne peut comprendre le cumul de tous les mandats locaux : maire, président

d'une communauté de communes, président d'un PETR, président d'un syndicat de valorisation des ordures ménagères, etc.

La question du cumul des fonctions et des mandats locaux doit vraiment être traitée ; on n'ose même plus relever certains excès lors des débats locaux de peur d'alimenter le populisme. Saisissons-nous de ce sujet, avant que d'autres ne le fassent à notre place.

L'amendement n° 924 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution, de même que l'amendement n° 925.

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme DI FOLCO	1007	Favorable
M. LUREL	933 rect.	Défavorable
M. LUREL	936 rect.	Défavorable
M. PARIGI	746	Défavorable
M. KERROUCHE	446 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	917 rect.	Irrecevable article 45
Mme Muriel JOURDA	1198	Favorable
M. LE NAY	1246	Favorable

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n°s 200 et 1009 et à l'amendement n° 928 rectifié qui élargissent les réunions de droit de la conférence des maires.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 200, 1009 et 928 rectifié.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Il en est de même pour l'amendement n° 394, qui crée une rigidité indue.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 394.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n°s 188, 572 rectifié, 1028, 1063 rectifié, 1179 et 1455 qui visent à contraindre les assemblées délibérantes à consentir des délégations, au surplus mal définies.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 188, 572 rectifié, 1028, 1063 rectifié, 1179 et 1455.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. SEGOUIN	1241	Défavorable
M. SEGOUIN	1285	Défavorable
M. KERROUCHE	1000 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MARSEILLE	1311	Défavorable
M. MICHAU	395	Défavorable
M. GONTARD	1247	Irrecevable article 45
M. BENARROCHE	1453	Irrecevable article 45
M. GONTARD	1375	Défavorable
M. SALMON	1199	Défavorable

Article 4 bis

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 1400 du Gouvernement, qui est contraire à la position de la commission et du Sénat. L’objet du projet de loi, conformément aux déclarations du Président de la République, est d’apporter des assouplissements pour rapprocher l’action publique du citoyen.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 1400.

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

Article 4 ter

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 393, 745, 1162 et 1401 visent à supprimer cet article qui réintroduit l’intérêt communautaire. Si nous voulons une intercommunalité heureuse, il faut redonner aux élus la capacité de discuter pour s’adapter. Nous ne pouvons être que défavorables à ces amendements, qui vont à l’encontre de la promesse de souplesse et d’intelligence territoriale régulièrement formulée par le Sénat.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 393, 745, 1162 et 1401.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 1051 qui modifie le périmètre de l’intérêt communautaire.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 1051.

Articles additionnels après l’article 4 ter

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 518 rectifié et 1600 rectifié sont satisfaits par le droit en vigueur. Retrait ou, à défaut, avis défavorable.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 518 rectifié et 1600 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 517 rectifié et 1596 rectifié.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L’amendement n° 1597 rectifié restreint le champ de l’intérêt communautaire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 1597 rectifié.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 835 rectifié *bis*. Nous sommes parfois accusés de détricoter le texte. Or nous ne détricotons nullement le champ des compétences prévues par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ; nous n’avons pas du tout évoqué l’idée d’en revenir à la compétence générale ; nous essayons d’avancer en donnant de la souplesse là où cela est nécessaire. La crise sanitaire de la covid-19 l’a montré, de même que le mouvement des « gilets jaunes » : il est temps de faire en sorte que l’action publique se voit désentravée des blocages existants.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 835 rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 1598 rectifié, de même qu’à l’amendement n° 1599 rectifié.

Article 4 quater

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	1402	Défavorable
M. Jean-Marc BOYER	1332	Favorable
M. ROUX	735	Défavorable

Articles additionnels après l’article 4 quater

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 1048.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Concernant l’amendement n° 980, il est difficile de transférer de nouvelles compétences à la Collectivité européenne d’Alsace (CEA) sans évaluation.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 980 et, à défaut, y sera défavorable.

L’amendement n° 641 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 189 rectifié, 573 rectifié *bis*, 1029 rectifié, 1096 rectifié et 1484 rectifié visent à créer un code de la montagne. Le Gouvernement pourrait envisager ce code pour faciliter la compréhension et améliorer la lisibilité du droit. Il est inenvisageable d’y procéder par un amendement de séance, dont la rédaction est au demeurant très imparfaite. Avis défavorable.

M. Loïc Hervé. – Sagesse !

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L’avis est défavorable, cher collègue.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 189 rectifié, 573 rectifié bis, 1029 rectifié, 1096 rectifié et 1484 rectifié.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous en avons fini avec le titre I^{er}.

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

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1^{er} bis		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1682	Adopté
Article 2		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1683	Adopté
Article 3		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1684	Adopté
Article 3 bis		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1685	Adopté
Article 3 ter		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1686	Adopté
Article 3 quinquies		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1687	Adopté
Article additionnel après l'article 4		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1688	Adopté
Article 4 quater		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1689	Adopté
Article additionnel après l'article 74		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1690	Adopté

La commission a donné les avis suivants aux autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant le Titre I^{er}		
Mme CUKIERMAN	260 rect.	Défavorable
Article additionnel avant l'article 1^{er}		
M. SAUTAREL	130	Défavorable
M. MASSON	891	Défavorable
M. MICHAU	519 rect.	Défavorable
M. FOLLIOT	689	Défavorable
M. SAVOLDELLI	331	Demande de retrait
Article 1^{er}		
Mme CUKIERMAN	264	Défavorable
M. ROUX	801	Défavorable
M. PATIENT	1532	Défavorable
M. PATIENT	1675	Défavorable
Mme JASMIN	390	Défavorable
Mme JASMIN	1280	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
M. SAUTAREL	135 rect. bis	Défavorable
Article 1^{er} bis		
Mme CUKIERMAN	265	Défavorable
M. LUREL	532	Défavorable
Mme JASMIN	1281	Défavorable
M. KERROUCHE	382	Défavorable
M. KERROUCHE	383	Favorable
M. PARIGI	749	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er} bis		
M. PANUNZI	448	Défavorable
Mme MULLER- BRONN	983 rect.	Défavorable
M. REICHARDT	1131 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. JACQUIN	421 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	422 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	423 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	424 rect.	Défavorable
M. LUREL	929 rect.	Défavorable
M. LUREL	930 rect.	Défavorable
M. PELLEVAT	178 rect.	Défavorable
Article 2		
Mme APOURCEAU-POLY	698	Défavorable
M. BENARROCHE	1157	Défavorable
M. MARIE	384	Défavorable
M. BENARROCHE	1158	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	699	Défavorable
M. BENARROCHE	1159	Défavorable
Mme LUBIN	1279	Défavorable
M. CORBISEZ	638	Défavorable
Le Gouvernement	1396	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	758	Sagesse
Mme VÉRIEN	1059	Sagesse
M. HASSANI	1372	Sagesse
M. BENARROCHE	1441	Sagesse
M. MASSON	1674	Sagesse
M. KERROUCHE	529	Défavorable
M. SUEUR	1298 rect.	Défavorable
M. BRISSON	197	Demande de retrait
M. BENARROCHE	1146	Défavorable
M. HAYE	1613	Favorable
M. BENARROCHE	1440	Défavorable
M. MENONVILLE	865 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. Étienne BLANC	940	Défavorable
M. MENONVILLE	866 rect.	Défavorable
M. Étienne BLANC	941	Défavorable
M. Étienne BLANC	942	Favorable
Mme VENTALON	1386	Favorable
M. CORBISEZ	639	Avis du Gouvernement
Mme PRÉVILLE	1489	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MIZZON	114 rect. bis	Défavorable
M. MIZZON	124 rect. bis	Défavorable
M. MIZZON	126 rect. bis	Défavorable
M. MIZZON	111 rect. bis	Défavorable
M. MIZZON	112 rect. bis	Défavorable
M. MIZZON	113 rect. bis	Défavorable
Mme BOURRAT	1304 rect. septies	Défavorable
Mme BOURRAT	1307 rect. sexies	Avis du Gouvernement
Mme BOURRAT	1306 rect. sexies	Défavorable
Mme BOURRAT	1384 rect. septies	Défavorable
M. DOSSUS	1132	Irrecevable article 45
Article additionnel après l'article 2 bis		
Mme CUKIERMAN	266	Défavorable
Article 3		
Le Gouvernement	1397	Défavorable
M. KERROUCHE	530	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. KERROUCHE	531	Défavorable
M. DELCROS	317 rect.	Favorable si rectifié
Mme PRÉVILLE	1493	Défavorable
M. LUREL	919	Défavorable
M. CHASSEING	52 rect.	Défavorable
M. MIZZON	139 rect. ter	Défavorable
M. LOZACH	1191	Défavorable
Mme VÉRIEN	906	Défavorable
Mme VERMEILLET	88	Défavorable
M. DELCROS	320	Défavorable
M. FIALAIRE	632	Défavorable
M. DANTEC	1356	Défavorable
M. GENET	204	Défavorable
M. MICHAU	523	Défavorable
Mme DINDAR	62 rect.	Défavorable
Mme DINDAR	64 rect.	Défavorable
Mme DINDAR	63 rect.	Défavorable
M. LUREL	918	Défavorable
M. GENET	199	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1008	Défavorable
M. MENONVILLE	834 rect.	Défavorable
M. Étienne BLANC	943	Défavorable
Article additionnel après l'article 3		
M. MIZZON	140 rect. bis	Défavorable
M. DANTEC	1358 rect.	Défavorable
M. CHASSEING	49 rect.	Défavorable
M. GUIOL	1065	Défavorable
M. Patrice JOLY	1057 rect.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	303 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GENET	202	Défavorable
M. MICHAU	516	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1581 rect.	Défavorable
M. GENET	203	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1582 rect.	Défavorable
M. CHASSEING	1060 rect.	Défavorable
M. CHASSEING	1061 rect.	Défavorable
M. Alain MARC	1044 rect. bis	Défavorable
M. CHASSEING	1510 rect.	Défavorable
M. Alain MARC	1043 rect. bis	Défavorable
M. KLINGER	1299 rect.	Défavorable
M. Étienne BLANC	1435 rect.	Défavorable
M. Étienne BLANC	1509 rect.	Défavorable
M. DEVINAZ	1046 rect.	Défavorable
M. DEVINAZ	1049 rect.	Défavorable
M. Étienne BLANC	1436 rect.	Défavorable
M. Étienne BLANC	1523 rect.	Défavorable
Mme BERTHET	217	Défavorable
M. LUREL	932 rect.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	302 rect.	Défavorable
Mme NOËL	78 rect. bis	Favorable si rectifié
M. PELLELAT	191 rect.	Défavorable
Mme NOËL	576 rect. bis	Défavorable
M. ROUX	815	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1032	Défavorable
Mme PRÉVILLE	1457 rect.	Défavorable
M. CHASSEING	59 rect.	Favorable si rectifié
M. PELLELAT	190 rect.	Favorable si rectifié

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme NOËL	575 rect. bis	Favorable si rectifié
M. ROUX	814	Favorable si rectifié
M. Cédric VIAL	913	Favorable si rectifié
M. Loïc HERVÉ	1031	Favorable si rectifié
Mme PRÉVILLE	1456 rect.	Favorable si rectifié
Mme VÉRIEN	975 rect.	Défavorable
M. de LEGGE	1073	Défavorable
Mme BLATRIX CONTAT	790 rect.	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1016	Défavorable
Mme VERMEILLET	89	Demande de retrait
M. JACQUIN	799 rect.	Défavorable
Mme BLATRIX CONTAT	916 rect. bis	Défavorable
Article 3 bis		
Le Gouvernement	1398	Défavorable
M. KERROUCHE	389	Défavorable
Article 3 ter		
Mme APOURCEAU- POLY	700	Défavorable
Le Gouvernement	1681	Défavorable
Article 3 quater		
Le Gouvernement	1399	Défavorable
Article additionnel après Article 3 quater		
M. CORBISEZ	647 rect.	Demande de retrait
Article 3 quinquies		
Mme CUKIERMAN	267	Défavorable
Article additionnel après l'article 3 quinquies		
M. DANTEC	1109 rect.	Défavorable
M. GUERRIAU	1365 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 4		
M. BENARROCHE	1160	Défavorable
Mme MÉLOT	33 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	750	Défavorable
M. ROJOUAN	192 rect.	Défavorable
Mme SCHILLINGER	1193	Défavorable
M. ROUX	807	Défavorable
Mme VÉRIEN	903	Avis du Gouvernement
M. RAVIER	1344	Défavorable
M. DOSSUS	881	Défavorable
M. BENARROCHE	1149	Défavorable
M. FOLLIOU	683	Défavorable
M. CORBISEZ	640	Défavorable
M. LUREL	391	Défavorable
M. BENARROCHE	1161	Défavorable
M. LUREL	921	Défavorable
M. BENARROCHE	1439	Défavorable
M. SAVARY	1091	Défavorable
M. BENARROCHE	1148	Défavorable
M. BENARROCHE	1147	Défavorable
Article additionnel après l'article 4		
M. LUREL	392	Favorable si rectifié
M. GONTARD	1378 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	1001 rect.	Défavorable
M. LUREL	926	Défavorable
M. LUREL	922	Défavorable
M. LUREL	920	Défavorable
M. KERROUCHE	1002 rect.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	268	Défavorable
Mme SCHILLINGER	1194	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme MÉLOT	34 rect. bis	Défavorable
M. CHASSEING	48	Défavorable
M. MIZZON	144 rect. bis	Défavorable
M. DEVINAZ	223 rect.	Défavorable
M. FIALAIRE	628	Défavorable
M. BENARROCHE	1150	Défavorable
M. LOZACH	1188	Défavorable
Mme PRÉVILLE	1467	Défavorable
M. de NICOLAY	1545	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1021	Défavorable
M. LUREL	923	Défavorable
M. GONTARD	1364	Défavorable
M. LUREL	924	Irrecevable article 45
M. LUREL	925	Irrecevable article 45
Mme DI FOLCO	1007	Favorable
M. LUREL	933 rect.	Défavorable
M. LUREL	936 rect.	Défavorable
M. PARIGI	746	Défavorable
M. KERROUCHE	446 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	917 rect.	Irrecevable article 45
Mme Muriel JOURDA	1198	Favorable
M. LE NAY	1246	Favorable
M. GENET	200	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1009	Défavorable
M. LUREL	928 rect.	Défavorable
M. MARIE	394	Défavorable
M. PELLEVAL	188	Défavorable
Mme NOËL	572 rect.	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1028	Défavorable
M. ROUX	1063 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOURGI	1179	Défavorable
Mme PRÉVILLE	1455	Défavorable
M. SEGOUIN	1241	Défavorable
M. SEGOUIN	1285	Défavorable
M. KERROUCHE	1000 rect.	Défavorable
M. MARSEILLE	1311	Défavorable
M. MICHAU	395	Défavorable
M. GONTARD	1247	Irrecevable article 45
M. BENARROCHE	1453	Irrecevable article 45
M. GONTARD	1375	Défavorable
M. SALMON	1199	Défavorable
Article 4 bis		
Le Gouvernement	1400	Défavorable
Mme THOMAS	10	Défavorable
Article 4 ter		
M. KERROUCHE	393	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	745	Défavorable
M. BENARROCHE	1162	Défavorable
Le Gouvernement	1401	Défavorable
M. LEVI	1051	Défavorable
Article additionnel après l'article 4 ter		
M. MICHAU	518 rect.	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1600 rect.	Défavorable
M. MICHAU	517 rect.	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1596 rect.	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1597 rect.	Défavorable
M. MENONVILLE	835 rect. bis	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1598 rect.	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1599 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 4 quater		
Le Gouvernement	1402	Défavorable
M. Jean-Marc BOYER	1332	Favorable
M. ROUX	735	Défavorable
Article additionnel après l'article 4 quater		
M. DEVINAZ	1048	Défavorable
Mme MULLER-BRONN	980	Défavorable
M. CORBISEZ	641	Irrecevable article 45
M. PELLEVAT	189 rect.	Défavorable
Mme NOËL	573 rect. bis	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1029 rect.	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	1096 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	1484 rect.	Défavorable

Projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous passons maintenant à l'examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Nous examinons aujourd'hui en nouvelle lecture un texte dont chacun s'accorde à penser qu'il est regrettable qu'il n'ait pas fait l'objet d'un accord entre les deux chambres. Pourtant, et sans surprise, le refus de compromis de l'Assemblée nationale qui avait conduit à l'échec de la commission mixte paritaire n'a fait que se confirmer à l'issue de la nouvelle lecture par les députés. À l'issue des travaux du Sénat, 129 articles restaient en discussion. L'Assemblée nationale en a adopté 23 sans modification et supprimé 39 des 56 articles ajoutés par notre assemblée.

Plusieurs points nous séparent. D'abord, et de manière, semble-t-il, insurmontable, l'Assemblée nationale a rétabli l'interdiction générale sauf exception de l'enseignement à domicile malgré les réserves émises sur la constitutionnalité du dispositif. Elle n'a retenu aucun des dispositifs d'encadrement présentés par la commission de la culture du Sénat pour éviter les dérives séparatistes tout en préservant la liberté d'enseignement. Elle n'a pas plus retenu les dispositions tendant au respect du principe de neutralité dans l'enseignement supérieur et l'essentiel des dispositions adoptées par le Sénat sur le sport.

S'agissant des travaux de notre commission des lois, l'Assemblée nationale a supprimé l'obligation de neutralité pour les accompagnateurs scolaires, l'interdiction des listes communautaires ou encore l'interdiction de faire figurer des emblèmes confessionnels ou nationaux sur les bulletins de vote et les documents de propagande électorale. Cela est d'autant plus regrettable qu'une partie au moins de la majorité présidentielle s'est montrée très critique face aux atteintes à la neutralité à l'occasion des élections régionales et départementales.

Notre souhait de marquer clairement le cadre de notre vivre ensemble et la nécessité d'exclure les pressions religieuses n'a donc pas été entendu.

Il en a été de même pour la police des cultes pour laquelle l'Assemblée nationale a largement rétabli son texte, tout en retenant notre volonté de maintenir la responsabilité accrue du ministre des cultes et l'article qui la fonde au sein de la loi de 1905.

À l'inverse, malgré les doutes sérieux que nous avons sur l'efficacité des mesures proposées, l'Assemblée nationale a rétabli les dispositions présentées comme étant de nature à protéger les femmes.

Certes, quelques avancées du Sénat ont été retenues – je pense notamment à l'obligation d'obtenir un avis du préfet sur les projets relatifs à des constructions destinées à l'exercice du culte, adoptée sur l'initiative de notre collègue Philippe Dallier –, et à certains amendements de nos collègues Roger Karoutchi, Valérie Boyer, Jean-Pierre Grand ou Jean Sol. Néanmoins, ces apports sont faibles au regard de nos divergences réelles et profondes.

Telles sont les raisons – au-delà de mes regrets personnels – pour lesquelles nous vous présentons, avec Dominique Vérien, une motion tendant à opposer la question préalable à ce texte. Si cette motion est adoptée, elle sera redéposée en séance.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Après l'échec de la commission mixte paritaire, qui ne manquerait pas de se produire une nouvelle fois si nous rediscussions de ce texte, cette motion a pour objet d'opposer la question préalable au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, confortant le respect des principes de la République.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a supprimé 39 des 56 articles ajoutés par le Sénat. Cette situation illustre le fait que la majorité des députés n'entend pas trouver avec le Sénat le moyen de progresser sur les sujets graves que sont la neutralité de l'État, la laïcité et le vivre ensemble sur lesquels le Sénat avait pourtant formulé des propositions concrètes en première lecture. Parallèlement, l'Assemblée nationale a rétabli son dispositif d'interdiction générale de l'instruction à domicile malgré les importantes réserves sur la constitutionnalité d'une telle disposition émises par notre assemblée, et n'a retenu aucun des dispositifs alternatifs proposés pour préserver la liberté d'enseignement tout en empêchant toute dérive séparatiste.

Si 23 des articles du projet de loi ont été adoptés conformes, les apports du Sénat conservés par l'Assemblée sont peu nombreux – avis du préfet sur les projets relatifs à des constructions destinées à l'exercice du culte, responsabilité accrue du ministre des cultes et maintien de l'article 35 de la loi de 1905, possibilité de s'opposer à l'ouverture d'un établissement scolaire privé pour des motifs tirés des relations internationales de la France et de la défense de ses intérêts fondamentaux. Malgré ces adoptions et les quelques points

d'accord qui ont pu être trouvés, comme sur l'article 18 sanctionnant la divulgation d'informations permettant d'identifier ou de localiser une personne, la volonté du Sénat de poser des distinctions claires permettant le respect par tous des principes de la République tout en préservant la liberté de culte n'ont pas été entendus.

Alors même que le Sénat avait salué le dépôt et la discussion de ce texte, et rejoint l'Assemblée nationale sur de nombreux points, comme la haine en ligne, aucun des mécanismes adoptés par notre assemblée en première lecture pour préserver le rôle des associations d'inspiration religieuse, mais n'organisant pas l'exercice d'un culte – notamment l'amendement « scouts » – et pour simplifier les démarches des petites associations établies de longue date n'a été retenu par les députés.

Par ailleurs, en dépit des réserves du Sénat sur la portée, l'efficacité et les effets collatéraux des mesures présentées comme promouvant l'égalité entre les femmes et les hommes, l'Assemblée nationale a rétabli son texte de première lecture. À l'inverse, elle n'a retenu quasiment aucune mesure destinée à renforcer la police des cultes dans le prolongement de la loi de 1905.

Si l'on ne peut que regretter que les assemblées ne parviennent pas à un accord sur un texte relatif au respect des principes de la République, il apparaît manifestement impossible, au regard de la position de l'Assemblée nationale, de parvenir à un texte commun. La présente motion tire les conséquences de cette impossibilité.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Lors de l'examen en première lecture de ce texte, nous avons indiqué avoir entendu le discours des Mureaux du Président de la République et l'objectif de la promesse républicaine. Nous l'avons même pris au mot ! Au final, le compte n'y est pas : le projet de loi s'est révélé protéiforme et assez confus, tout en mettant de côté un certain nombre de sujets majeurs, tels que la mixité sociale, la lutte contre les discriminations ou les services publics. Autant de défauts qui nous avaient amenés à déposer une motion tendant à opposer la question préalable.

Mais je m'inquiète de cette forme de renoncement que marque le dépôt d'une question préalable en nouvelle lecture, assez récurrent de la part de la majorité sénatoriale, face aux difficultés que les sénateurs de l'opposition mesurent parfaitement. Même si nous ne sommes pas d'accord, le Sénat ne doit pas baisser les bras... Nous voulons poursuivre le débat, et nous déposerons quelques amendements sur des points clefs du texte. Vous avez rappelé vous-mêmes que certaines des modifications sénatoriales avaient été retenues par l'Assemblée. En conséquence, nous serons défavorables à cette motion tendant à opposer la question préalable.

M. Loïc Hervé. – Je suis très inquiet des conséquences que risque d'entraîner l'adoption du texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, notamment concernant la liberté de culte. À l'instar du projet de loi relatif à la bioéthique, ce texte mériterait un vrai consensus national. Or l'Assemblée nationale décide de ne pas tenir compte de la position du Sénat. Et l'on ne fait qu'entériner ce processus en adoptant une motion dès le début de la nouvelle lecture. Du fait des contraintes très importantes liées à l'agenda législatif, on nous force à examiner de nombreux textes d'ici à la fin de la session extraordinaire de juillet. Cela étant, je vais me rallier à la position de nos rapporteuses, même si je ne suis pas certain que l'on rende un grand service au bicaméralisme en agissant ainsi.

M. André Reichardt. – Je fais miens les propos de mon collègue Loïc Hervé. Sur un texte de cette importance, nous aurions dû essayer de trouver un consensus avec l'Assemblée nationale sur le respect des principes de la République. Nous avons raté une belle occasion qui se présentait à nous !

En outre, je regrette que l'Assemblée nationale n'ait pas pris en compte les spécifications du droit local alsacien mosellan. Ce qui avait été accepté au Sénat a été balayé par les députés, ce qui est inacceptable ! C'était peu que de vouloir attribuer aux établissements publics du culte, très nombreux à côté de ces associations culturelles peu représentées chez nous, les mêmes prérogatives.

Sous le bénéfice de ces observations, je voterai cette motion.

M. Thani Mohamed Soilihi. – J'entends la position de nos rapporteures, mais à l'instar de ma collègue Marie-Pierre de La Gontrie, je déplore cette situation. En effet, les principales dispositions du projet de loi initial avaient fait l'objet d'un accord du Sénat, moyennant certains ajustements. C'est le cas des mesures de transparence des financements étrangers des associations, du mécanisme d'incitation des associations mixtes régies par la loi de 1901 afin qu'elles rejoignent le régime de l'association culturelle, des articles relatifs au service public, etc. Nous aurions pu continuer le débat de fond en vue d'un diagnostic partagé sur des mesures très sensibles dont nous reconnaissons tous ici l'utilité.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Madame de La Gontrie, vous avez fondé beaucoup d'espoir sur le discours des Mureaux. Ce texte n'y répond pas, et c'est le sujet de fond. J'entends les inquiétudes de nos collègues Loïc Hervé et André Reichardt, mais ce projet de loi est plus orienté sur la façon d'obliger les cultes à entrer dans un cadre normatif que sur les moyens de résoudre des difficultés sociétales de fond.

Nous n'avons pas tous la même analyse concernant les possibilités de régler le « séparatisme », pour reprendre un terme du Président de la République. Mais les éléments concrets que nous avons essayé d'apporter avec la commission de la culture pour lutter contre ce phénomène ont tous été supprimés, y compris ceux de nos amendements qui ont reçu un avis favorable du Gouvernement.

En toute honnêteté, nous avons beaucoup échangé avec nos collègues députés et essayé de discuter avec eux préalablement à la commission mixte paritaire, mais des blocages sont apparus dès le départ sur le fond et la forme. Nous sommes les premiers à regretter ce résultat non conclusif.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Faut-il renoncer pour autant ?

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Vu l'importance du texte, je regrette à mon tour que nous ne puissions avoir une deuxième lecture. Mais lors de l'examen du texte en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, même la majorité n'a pas réussi à faire passer quoi que ce soit, car aucune avancée n'est possible. Quelle espérance pouvions-nous avoir au Sénat ? Je veux bien que l'on se batte contre des moulins, mais en l'occurrence ce serait de l'énergie gâchée, car il ne servirait à rien d'essayer de discuter. Car pour ce faire, il faut être deux, et pour l'instant, nous sommes bien seuls !

M. Jean-Pierre Sueur. – Je partage entièrement les propos de mes collègues de divers groupes et en particulier de Marie-Pierre de La Gontrie, et la réponse de nos

rapporteuses ne saurait me satisfaire. On assiste à un véritable dévoiement du rôle du Parlement. Sur un texte comme celui-là, nous aurions dû avoir deux lectures avant la commission mixte paritaire. En effet, le jeu normal de la démocratie tel qu'il est prévu par la Constitution veut que l'on améliore le texte en le peaufinant et le précisant. L'exécutif a quasiment décidé de renoncer à ces deux lectures. Après la commission mixte paritaire et en vertu de la logique de nos institutions, le Sénat devrait de nouveau établir un texte, qui pourrait être amélioré par rapport à sa version initialement votée, avant que l'Assemblée nationale ne se penche sur ces travaux. Cette idée de blocage absolu est contraire à l'intelligence de l'amélioration des textes par le jeu des navettes entre les deux assemblées. Sur tous ces sujets, rien n'est figé, les discussions ne sont pas binaires et peuvent être enrichissantes.

Je m'oppose à l'adoption de cette motion, car il faut continuer à travailler envers et contre tout.

M. François-Noël Buffet, président. – Je partage l'idée selon laquelle il aurait mieux valu aborder ce texte aussi important selon une procédure normale et non accélérée. Nous aurions ainsi pu avoir plus d'échanges avec nos collègues de l'Assemblée nationale et accroître nos chances de parvenir à un accord – nous n'avons pas eu le choix. En revanche, il ne me paraît pas souhaitable, après une commission mixte paritaire non conclusive, de remettre le travail sur la table dès lors que nous avons la certitude absolue qu'il n'aboutirait pas. On peut se faire plaisir, mais à quoi bon ?

La motion COM-3 est adoptée. En conséquence, la commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi.

L'ensemble des amendements devient sans objet.

M. François-Noël Buffet, président. – Il résulte de la décision de déposer une motion que nous n'adopterons pas de texte en commission.

Le projet de loi n'est pas adopté

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

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

r	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme Valérie BOYER	4	Interdiction dans l'espace public des comportements, propos, signes ou tenues par lesquels les usagers manifestent ostensiblement une appartenance religieuse	Satisfait ou sans objet
Mme Valérie BOYER	5	Obligation de discrétion religieuse dans les espaces de service public	Satisfait ou sans objet

r	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Valérie BOYER	6	Neutralité religieuse et politique des personnes prenant part au service public de l'éducation	Satisfait ou sans objet
Mme Valérie BOYER	7	Interdiction des signes religieux ostensibles dans les espaces d'enseignement formel des établissements publics d'enseignement supérieur	Satisfait ou sans objet
Article 1^{er} bis AA (Supprimé)			
Mme Valérie BOYER	8	Garantie du respect des principes de neutralité des services publics et de laïcité dans le règlement d'utilisation d'une piscine ou baignade artificielle publique à usage collectif	Satisfait ou sans objet
Article 1^{er} bis AB (Supprimé)			
Mme Valérie BOYER	9	Interdiction du port de signes ou tenues par lesquels les usagers du service public de l'enseignement supérieur manifestent ostensiblement une appartenance religieuse dans les salles de cours, lieux et situations d'enseignement et de recherche des établissements publics d'enseignement supérieure	Satisfait ou sans objet
Mme Valérie BOYER	10	Interdiction du port de signes ou tenues par lesquels des mineurs manifestent ostensiblement une appartenance religieuse	Satisfait ou sans objet
Mme Valérie BOYER	11	Interdiction du port signe religieux ostentatoire par les mineurs dans l'espace public mais aussi de vêtement qui signifierait pour eux l'infériorisation de l'homme sur la femme.	Satisfait ou sans objet
Article 2 bis			
Mme Valérie BOYER	12	Neutralité religieuse des assesseurs	Satisfait ou sans objet
Article 2 ter (Supprimé)			
Mme Valérie BOYER	13	Interdiction des listes communautaires	Satisfait ou sans objet
Article 4			
Mme Valérie BOYER	15	Répression des pressions et aux insultes que pourraient subir les personnes chargées de l'exécution d'un service public, afin d'obtenir une exemption totale, partielle ou une application différenciée des règles qui régissent ce service	Satisfait ou sans objet
Mme Valérie BOYER	16	Rétablissement du texte du Sénat	Satisfait ou sans objet
Mme Valérie BOYER	17	Rétablissement du texte du Sénat	Satisfait ou sans objet
Mme Valérie BOYER	18	Obligation de prononcé d'une interdiction du territoire français en cas de condamnation	Satisfait ou sans objet
Mme Valérie BOYER	14	Renforcement des sanctions	Satisfait ou sans objet

r	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 4 bis			
Mme Valérie BOYER	19	Respect de la fonction d'enseignant	Satisfait ou sans objet
Article 5 bis (Supprimé)			
Mme Valérie BOYER	20	Rétablissement du texte du Sénat	Satisfait ou sans objet
Article 8			
Mme Valérie BOYER	21	Interdiction des réunions non-mixtes	Satisfait ou sans objet
Article 14			
Mme Valérie BOYER	22	Interdiction des titres de séjour pour les personnes coupables de mutilation sexuelle sur une personne mineure	Satisfait ou sans objet
Article 14 bis A (Supprimé)			
Mme Valérie BOYER	23	Renforcement des sanctions	Satisfait ou sans objet
Article 15 bis (Supprimé)			
Mme Valérie BOYER	24	Compétence des Caisses d'allocations familiales po signaler pour Procureur de la République les situations de polygamie.	Satisfait ou sans objet
Article 16 ter			
Mme Valérie BOYER	25	Renforcement des sanctions	Satisfait ou sans objet
Article 17			
Mme Valérie BOYER	26	Rétablissement du texte du Sénat	Satisfait ou sans objet
Mme Valérie BOYER	52	Prolongation du délai de sursis à célébration d'un mariage prononcé par le Procureur de la République	Satisfait ou sans objet
Article 21			
Mme Valérie BOYER	27	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article 24			
Mme Valérie BOYER	28	Rétablissement du texte du Sénat	Satisfait ou sans objet
Article 24 quinquies (Supprimé)			
Mme Valérie BOYER	30	Rétablissement du texte du Sénat	Satisfait ou sans objet

r	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 24 <i>sexies</i> (Supprimé)			
Mme Valérie BOYER	32	Rétablissement du texte du Sénat	Satisfait ou sans objet
Article 24 <i>septies</i> (Supprimé)			
Mme Valérie BOYER	33	Rétablissement du texte du Sénat	Satisfait ou sans objet
Article 24 <i>octies</i> A (Supprimé)			
Mme Valérie BOYER	35	Rétablissement du texte du Sénat	Satisfait ou sans objet
Article 24 <i>nonies</i> (Supprimé)			
Mme Valérie BOYER	36	Rétablissement du texte du Sénat	Satisfait ou sans objet
Article 24 <i>quindecies</i> (Supprimé)			
Mme Valérie BOYER	38	Possibilité de suspendre les allocations familiales et de rentrée scolaire en cas de manquements persistants aux obligations scolaires.	Satisfait ou sans objet
Article 25			
Mme Valérie BOYER	40	Respect de la laïcité et de la neutralité pour les éducateurs sportifs	Satisfait ou sans objet
Mme Valérie BOYER	41	Obligation des fédérations délégataires et agréées en matière de respect des principes d'égalité et de neutralité	Satisfait ou sans objet
Article 25 <i>bis</i> E (Supprimé)			
Mme Valérie BOYER	42	Rétablissement du texte du Sénat	Satisfait ou sans objet
Article 31			
M. REICHARDT	2	Faculté pour les établissements publics du culte de posséder et d'administrer tous immeubles acquis à titre gratuit	Satisfait ou sans objet
M. REICHARDT	1	Suppression de l'interdiction de tenir des réunions politiques dans les dépendances qui constituent un accessoire indissociable d'un lieu de culte	Satisfait ou sans objet
Article 35			
Mme Valérie BOYER	43	Principe d'interdiction de financement direct des organisations, établissements et lieux culturels par des États étrangers,	Satisfait ou sans objet
Mme Valérie BOYER	45	Réduction du délai dans lequel l'association bénéficiaire est tenue de restituer des avantages et ressources	Satisfait ou sans objet
Mme Valérie BOYER	46	Rétablissement du texte du Sénat	Satisfait ou sans objet

r	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 38			
Mme Valérie BOYER	48	Rétablissement du texte du Sénat	Satisfait ou sans objet
Mme Valérie BOYER	49	Sanction du fait d'imposer à autrui des pratiques religieuses	Satisfait ou sans objet
Article 39			
Mme Valérie BOYER	51	Rétablissement du texte du Sénat	Satisfait ou sans objet
Intitulé du projet de loi			
Mme Valérie BOYER	54	Mention de la lutte contre le séparatisme dans l'intitulé du projet de loi	Satisfait ou sans objet

États généraux de la justice - Communication

M. François-Noël Buffet, président. – Comme vous le savez, le Président de la République a annoncé la tenue d'États généraux de la justice à l'automne, et le garde des sceaux, lors de son audition au Sénat il y a trois semaines, a confirmé que les parlementaires y seraient associés, mais sans donner aucun détail concret de ce que seraient ces États généraux ni de la nature de notre participation.

Il me semble toutefois que, si le Gouvernement engage une véritable réflexion sur la question, le Sénat ne peut en être absent en tant qu'institution. Aussi, il me semblerait opportun que, lorsque ceux-ci s'ouvriront, le Sénat puisse faire état de sa position sur la situation de notre justice et sur ses propositions – elles ne sont pas seulement législatives et sont nombreuses en la matière. Je m'en suis entretenu avec le Président du Sénat qui soutient résolument cette démarche, celle-ci coïncidant d'ailleurs avec nos travaux sur le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire – l'examen du rapport aura lieu le 15 septembre prochain.

Cette position, il reviendrait à notre commission de l'arrêter et de la présenter, pour le compte du Sénat, dans le cadre d'un colloque, qui pourrait être organisé au mois de septembre. Pour ce faire, je ne crois pas que nous ayons besoin de lancer des travaux nouveaux. Nous avons en effet beaucoup travaillé sur le sujet au cours des cinq dernières années, y compris par le biais de l'organisation d'auditions des syndicats de police ou de magistrats plus récemment. Mais nous pourrions établir une synthèse de l'ensemble de nos travaux au long cours.

Nous avons un capital important à partir duquel nous pourrions mettre en exergue une quinzaine ou une vingtaine de propositions sur lesquelles le Sénat souhaite faire prévaloir son point de vue en matière de justice.

Ce capital pourrait être enrichi par deux démarches supplémentaires.

D'une part, des stages en juridiction sont d'ores et déjà proposés par les tribunaux judiciaires de Paris et de Lyon.

D'autre part, nous avons de nombreuses propositions que nous avons forgées au cours de nos travaux et de nos échanges avec des professionnels de la justice. Or n'oublions pas que la justice est rendue au nom du peuple français, et qu'il n'est donc pas inutile de savoir ce que nos concitoyens pensent eux-mêmes de l'état de notre justice et ce qu'ils souhaitent à son égard. C'est parfois différent de l'appréhension qu'en a le monde judiciaire lui-même – certains magistrats s'interrogent sur la reconnaissance de leur profession au sein de la société. C'est pourquoi il me semble souhaitable de faire procéder à une étude d'opinion en la matière par un institut de sondage.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Merci de toutes ces informations et de faire en sorte que le Sénat soit présent lors de ces États généraux, car hormis les propos du ministre, rien de concret n'avait émergé.

M. François-Noël Buffet, président. – Pour l'instant !

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Contrairement au modèle du Beauvau de la sécurité, la représentation du Sénat devrait être informelle. J'ai eu l'impression qu'il s'agirait de rencontres décentralisées. Ces propositions sont bienvenues, et nous en débattons en commission, qui sera l'occasion d'une recension de tous nos travaux, en vue de l'adoption d'une position globale. J'espère que l'opposition sera représentée et je ne doute pas qu'elle puisse s'exprimer à chaque étape !

M. Jean-Pierre Sueur. – Là encore, je n'ai rien à ajouter aux propos de Marie-Pierre de La Gontrie. Je voulais juste aborder la question du sondage. Vous n'ignorez pas que la commission des lois a produit une législation à ce sujet, intégrée par la suite à une loi sur l'élection présidentielle qui est extrêmement précise. Nous avons assisté une nouvelle fois, lors des élections régionales, à une Bérézina des sondages dans mon département ; ils ont dit absolument l'inverse de ce qui a été constaté ! Les échantillons sont trop faibles, qui entraînent une marge d'erreur d'importante – plus ou moins 2,5 % au minimum pour 400 à 500 personnes interrogées. Il résulte d'un sondage non pas un chiffre absolu, mais seulement des écarts. À ce propos, il faudrait se pencher un jour sur la Commission des sondages, dont le travail laisse à désirer, en particulier pour ce qui est de l'application de la loi et de l'obligation pour les instituts de publier les redressements sur son site. Je ne suis pas sûr qu'il faille dépenser l'argent du Sénat pour procéder à une étude d'opinion dans un système un peu baroque – des États généraux ont déjà été organisés par Christiane Taubira. La bonne logique eût voulu que les États généraux fussent organisés avant l'adoption d'une loi pour la confiance dans l'institution judiciaire. Monsieur le président, vous n'y êtes pour rien, pas plus que mes collègues ! Vous faites au mieux face à cet état des lieux.

Mme Nathalie Goulet. – Le périmètre des États généraux de la justice peut être très large. Notre commission aurait-elle des priorités ? Je pense à cet égard au travail remarquable de Thani Mohamed Soilihi et de François Bonhomme sur les tribunaux de commerce et dont l'intégration dans la législation est urgente.

M. François-Noël Buffet, président. – Ce rapport d'information n'a pas été apprécié à la hauteur de sa valeur !

Mme Nathalie Goulet. – Les professionnels, eux, l’ont remarqué. Le sujet est tellement vaste qu’il faudrait fixer quelques priorités, dont fait partie ce rapport qui comporte des mesures urgentes. Pourquoi ne pas le transformer en proposition de loi le plus rapidement possible ?

Mme Agnès Canayer. – Nous pouvons nous appuyer sur les travaux que nous avons menés sur les tribunaux de commerce, la justice prud’homale, l’avenir de la justice – je pense, par exemple, au rapport de M. Bas intitulé *Cinq ans pour sauver la justice !* On constate que les services du ministère n’ont guère d’informations sur ces États généraux. Ces derniers apparaissent plutôt comme un effet de communication pour répondre au « sentiment » de manque de confiance dans la justice. Nous devons donc valoriser le travail de longue haleine que notre commission a réalisé et qui est reconnu parmi les professionnels de la justice.

M. André Reichardt. – Nous pourrions insister aussi sur la thématique de la responsabilité civile. Voilà plusieurs années que l’on nous annonce une réforme. Avec Jacques Bigot, j’avais rédigé un rapport et une proposition de loi sur ce sujet. Les praticiens comme les victimes attendent une réforme, malheureusement le chantier reste en suspens.

M. François-Noël Buffet, président. – Un mot sur le sondage : il s’agirait d’un sondage technique, non politique. Il constituerait un outil de travail supplémentaire à notre disposition.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Nous pourrions éventuellement utiliser la plateforme interactive du Sénat.

M. François-Noël Buffet, président. – Celle-ci est, pour l’instant, réservée à la consultation des élus locaux.

La réunion est close à 10 h 35.

Jeudi 8 juillet 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l’action publique locale – Suite de l’examen des amendements au texte de la commission

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 5 A

L’amendement de coordination n° 1694 rectifié est adopté.

Article 5 B

L’amendement de coordination n° 1695 est adopté.

Article 5 bis

L'amendement de coordination n° 1696 est adopté.

Article 6

L'amendement de précision n° 1697 est adopté.

Articles additionnels après l'article 8

L'amendement n° 1700 est adopté.

Article 10

L'amendement n° 1699 est adopté.

Article 12 ter

L'amendement de coordination n° 1698 est adopté.

Article 13

L'amendement de coordination n° 1701 est adopté.

Article 14

L'amendement de coordination n° 1702 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 5 B		
M. MIZZON	146 rect. ter	Défavorable
Article 5		
Le Gouvernement	1403	Défavorable
M. DANTEC	1079	Défavorable
Article additionnel après l'article 5		
Mme DREXLER	1116 rect.	Irrecevable article 45
Mme de MARCO	1337 rect.	Irrecevable article 45
M. CANÉVET	1371 rect.	Défavorable
M. DANTEC	1360	Irrecevable article 45
Mme DREXLER	1117 rect.	Irrecevable article 45
M. DANTEC	1354	Irrecevable article 45

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CORBISEZ	642 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme DREXLER	1115 rect.	Demande de retrait
M. BENARROCHE	1446	Demande de retrait
M. GILLÉ	535	Défavorable
Mme de MARCO	1340 rect.	Défavorable
M. GILLÉ	537	Défavorable
Mme de MARCO	1342 rect.	Défavorable
Article 5 bis		
Le Gouvernement	1404	Défavorable
Mme CUKIERMAN	300	Demande de retrait
M. BUIS	1666	Défavorable
Article additionnel après Article 5 bis		
M. DANTEC	340 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. RICHARD	1614 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme CUKIERMAN	301 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MIZZON	145 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	1466 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme VERMEILLET	90 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. GUERRIAU	1370 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. KERN	351 rect. ter	Défavorable
M. COZIC	899 rect. ter	Défavorable
M. BUIS	1676 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 5 ter		
M. MAUREY	773 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MONTAUGÉ	1286 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 5 quinquies		
Mme Maryse CARRÈRE	1110 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. POINTEREAU	1090 rect.	Favorable si rectifié
Article 5 sexies		
Le Gouvernement	1405	Défavorable
M. BENARROCHE	1442	Défavorable
M. Jean-Marc BOYER	964 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 5 sexies		
M. Jean-Marc BOYER	965 rect.	Irrecevable article 45
M. de NICOLAY	372 rect. <i>bis</i>	Sagesse
M. SAVARY	1092 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme DI FOLCO	1197 rect.	Favorable
M. SOMON	1251 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. GUENÉ	1680	Défavorable
M. MENONVILLE	833 rect. ter	Défavorable
M. SAVARY	1093 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article additionnel après l'article 5 septies		
M. CORBISEZ	644 rect.	Irrecevable article 45
Article additionnel avant l'article 6		
M. BENARROCHE	1151	Défavorable
Article 6		
M. LAHELLEC	270	Défavorable
Le Gouvernement	1431 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	714	Défavorable
M. JACQUIN	724 rect.	Favorable si rectifié
Le Gouvernement	1432	Défavorable
M. MARIE	398	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	1430	Défavorable
Mme BERTHET	872 rect.	Avis du Gouvernement
Mme BERTHET	873 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	1433 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 6		
Mme BONNEFOY	726	Irrecevable article 45
M. DOSSUS	1252	Avis du Gouvernement
Article 7		
M. LAHELLEC	271	Défavorable
M. MARIE	715	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	754 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Jean-Michel ARNAUD	1097 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	1554 rect.	Défavorable
M. MARIE	716	Défavorable
Mme THOMAS	21 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	1557	Défavorable
Le Gouvernement	1555	Défavorable
Article additionnel après l'article 7		
M. KAROUTCHI	1230 rect. ter	Défavorable
Mme BELRHITI	141 rect. quater	Défavorable
M. KLINGER	1692	Défavorable
Mme BELRHITI	142 rect. quater	Défavorable
M. KLINGER	1693	Défavorable
M. JACQUIN	727	Défavorable
M. FERNIQUE	1321	Défavorable
Mme DREXLER	1691	Défavorable
M. LABBÉ	1529 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	733	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DOSSUS	883 rect.	Défavorable
M. Étienne BLANC	944 rect. ter	Favorable si rectifié
Article 8		
M. LAHELLEC	272	Défavorable
M. BILHAC	996 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 8		
Le Gouvernement	1679	Favorable
M. JACQUIN	729	Irrecevable article 45
M. JACQUIN	728	Défavorable
M. MAUREY	1129 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 9		
M. LAHELLEC	273 rect.	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	993 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	717	Défavorable
M. LAHELLEC	224	Défavorable
M. FERNIQUE	1262	Défavorable
M. JACQUIN	718	Défavorable
M. FERNIQUE	1263	Défavorable
M. JACQUIN	719	Défavorable
M. FERNIQUE	1264	Défavorable
M. JACQUIN	720	Défavorable
M. FERNIQUE	1322	Défavorable
M. JACQUIN	721	Défavorable
M. FERNIQUE	1265	Défavorable
Article additionnel après l'article 9		
M. KAROUTCHI	1234 rect.	Irrecevable article 45
M. KAROUTCHI	1233 rect.	Sagesse
M. KAROUTCHI	1232 rect.	Irrecevable article 45
M. TABAROT	1669 rect.	Sagesse

Auteur	N°	Avis de la commission
	<i>bis</i>	
M. KAROUTCHI	1235 rect. <i>bis</i>	Irrecevable article 45
M. LAHELLEC	225	Défavorable
Le Gouvernement	1406	Favorable
M. JACQUIN	722 rect.	Sagesse
M. JACQUIN	723	Irrecevable article 45
M. JACQUIN	725	Irrecevable article 45
Article 10		
Mme CUKIERMAN	269	Défavorable
M. MARIE	730	Défavorable
M. BRISSON	195 rect.	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 10		
Mme THOMAS	20 rect.	Défavorable
M. FAVREAU	456 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MENONVILLE	847 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	753 rect. <i>bis</i>	Irrecevable article 41
Mme Nathalie DELATTRE	761 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	974 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	1082 rect. ter	Défavorable
M. Étienne BLANC	1549 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. FERNIQUE	1270 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 11		
M. PELLEVAT	180 rect.	Irrecevable article 41
M. BOURGI	884 rect. ter	Irrecevable article 45
M. ARTANO	829 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 12		
M. Joël BIGOT	538	Demande de retrait
M. CORBISEZ	649 rect.	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	539	Favorable
M. GONTARD	1514	Favorable
Mme VARAILLAS	226	Défavorable
M. BILHAC	997 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	1407	Défavorable
M. CORBISEZ	650 rect.	Défavorable
M. FAVREAU	457 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MENONVILLE	848 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. GOLD	1670 rect.	Défavorable
M. FAVREAU	458 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MENONVILLE	849 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. KERN	342 rect.	Demande de retrait
Mme de CIDRAC	908 rect.	Demande de retrait

Articles additionnels après l'article 12

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BACCI	125 rect. septies	Défavorable
M. BOURGI	555 rect.	Défavorable

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 626 rectifié *ter*, 1486 rectifié *ter* et 1611 rectifié *quater*.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi ? Ce n'est pas une mauvaise idée...

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je ne dis pas que ce soit une mauvaise idée. Simplement, le sujet a déjà été abordé au cours de l'examen du projet de loi dit « Climat et résilience ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Dites plutôt alors qu'ils sont satisfaits...

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Très bien, cher collègue. Ils sont satisfaits, donc demande de retrait.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 626 rectifié ter, 1486 rectifié ter et 1611 rectifié quater et, à défaut, y sera défavorable.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CORBISEZ	651 rect.	Irrecevable article 45
M. BENARROCHE	1448	Irrecevable article 45

Article 12 ter

Auteur	N°	Avis de la commission
M. LABBÉ	1524	Défavorable
M. FIALAIRE	631 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. CHASSEING	1071 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Sur l'amendement n° 1521 rectifié *bis*, retrait ou, à défaut, avis défavorable.

M. André Reichardt. – Pourquoi ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Cette disposition ayant déjà été adoptée, il est donc satisfait.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est mieux ! D'ailleurs, l'acronyme « CDPNAF », abréviation de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers est difficile à prononcer... Signe avant-coureur de la complexité des avis qu'elle rend !

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mais les élus locaux connaissent cette complexité !

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1521 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme VERMEILLET	87 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 12 ter		
M. LABBÉ	1531	Défavorable
M. MIZZON	155 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. MIZZON	153 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
	<i>bis</i>	
M. MIZZON	156 rect. ter	Demande de retrait
M. MIZZON	157 rect. ter	Demande de retrait
Article 13		
M. BUIS	1654 rect.	Défavorable
Mme Martine FILLEUL	541	Favorable
M. FAVREAU	459 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. MENONVILLE	850 rect. <i>bis</i>	Favorable
Mme Martine FILLEUL	549 rect.	Défavorable
M. BILHAC	999 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. GILLÉ	550	Défavorable
M. DANTEC	1137	Défavorable
M. DANTEC	1559 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 13		
Mme HAVET	1615	Défavorable
Article 13 bis		
Le Gouvernement	1408	Défavorable
M. BOURGI	1176	Défavorable
Mme PRÉVILLE	1464 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 13 ter		
Le Gouvernement	1409	Défavorable
M. CAPUS	1034 rect.	Favorable
Article 13 quater		
M. GONTARD	1353	Défavorable

Article 14

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 568 rectifié *ter*, 810 rectifié, 1024 rectifié *ter*, 110 rectifié *bis* et 552.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi s’opposer à la consultation du comité de massif ?

Mme Cécile Cukierman. – D’autant que ses avis ne sont pas toujours suivis...

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – En l’état de la rédaction proposée, cette consultation s’imposerait à tous, y compris aux communes qui ne sont pas situées sur des territoires de montagne.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 568 rectifié *ter*, 810 rectifié, 1024 rectifié *ter*, 110 rectifié *bis* et 552.*

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BENARROCHE	1154	Demande de retrait
M. PELLEVAL	184 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme DUMONT	5 rect. <i>quater</i>	Avis du Gouvernement

Articles additionnels après l’article 14

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme VERMEILLET	91 rect.	Défavorable
M. MIZZON	147 rect.	Défavorable
M. MIZZON	148 rect.	Défavorable
M. DANTEC	337 rect.	Favorable
M. GOLD	738 rect.	Favorable
M. GILLÉ	818	Favorable
Mme MULLER-BRONN	1040 rect.	Favorable
Mme PRÉVILLE	1460 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. DANTEC	338 rect.	Avis du Gouvernement
M. GILLÉ	819	Avis du Gouvernement
Mme MULLER-BRONN	1041 rect.	Avis du Gouvernement
Mme PRÉVILLE	1461 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DANTEC	336 rect.	Sagesse
Mme Martine FILLEUL	551	Sagesse
Mme DEMAS	590 rect. ter	Sagesse
M. CORBISEZ	653 rect. bis	Sagesse
M. GOLD	737 rect. bis	Sagesse
Mme MULLER-BRONN	1039 rect. bis	Sagesse
M. DANTEC	339 rect.	Défavorable
Mme DEMAS	589 rect. ter	Défavorable
M. GOLD	736 rect.	Défavorable
M. GILLÉ	817	Défavorable
Mme MULLER-BRONN	1038 rect. bis	Défavorable
Mme PRÉVILLE	1473 rect. bis	Défavorable
Mme ASSASSI	274 rect.	Défavorable

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 416.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi ? Qu’y a-t-il de gênant dans la salubrité publique ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – La première partie de l’amendement est dépourvue de toute portée normative, et la seconde est déjà satisfaite par le renforcement du pouvoir de police du maire en matière d’enlèvement des déchets que nous avons voté au sein de la loi dite « Engagement et Proximité ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Dites plutôt, alors, qu’il est satisfait !

La commission demande le retrait de l’amendement n° 416 et, à défaut, y sera défavorable.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. FOLLIOT	695 rect. bis	Demande de retrait
M. TEMAL	547	Irrecevable article 45

Auteur	N°	Avis de la commission
M. TISSOT	548	Défavorable
Mme LOISIER	94 rect.	Irrecevable article 45
M. KERN	349 rect.	Irrecevable article 45
M. KERN	347 rect.	Irrecevable article 45
Mme MULLER-BRONN	1042 rect.	Irrecevable article 45
M. DANTEC	1562 rect.	Irrecevable article 45
M. KERN	343 rect.	Irrecevable article 45
M. DANTEC	1561 rect.	Irrecevable article 45
M. LABBÉ	1530	Irrecevable article 45
M. KERN	348 rect.	Irrecevable article 45
Mme NOËL	583 rect. <i>ter</i>	Irrecevable article 45

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

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 5 A		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1694 rect	Adopté
Article 5 B		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1695	Adopté
Article 5 bis		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1696	Adopté
Article 6		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1697	Adopté
Article additionnel après l'article 8		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1700	Adopté
Article 10		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1699	Adopté

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 12 ter		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1698	Adopté
Article 13		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1701	Adopté
Article 14		
Mme GATEL et M. DARNAUD	1702	Adopté

La commission a donné les avis suivants aux autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 5 B		
M. MIZZON	146 rect. ter	Défavorable
Article 5		
Le Gouvernement	1403	Défavorable
M. DANTEC	1079	Défavorable
Article additionnel après l'article 5		
Mme DREXLER	1116 rect.	Irrecevable article 45
Mme de MARCO	1337 rect.	Irrecevable article 45
M. CANÉVET	1371 rect.	Défavorable
M. DANTEC	1360	Irrecevable article 45
Mme DREXLER	1117 rect.	Irrecevable article 45
M. DANTEC	1354	Irrecevable article 45
M. CORBISEZ	642 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme DREXLER	1115 rect.	Demande de retrait
M. BENARROCHE	1446	Demande de retrait
M. GILLÉ	535	Défavorable
Mme de MARCO	1340 rect.	Défavorable
M. GILLÉ	537	Défavorable
Mme de MARCO	1342 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 5 bis		
Le Gouvernement	1404	Défavorable
Mme CUKIERMAN	300	Demande de retrait
M. BUIS	1666	Défavorable
Article additionnel après Article 5 bis		
M. DANTEC	340 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. RICHARD	1614 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme CUKIERMAN	301 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MIZZON	145 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	1466 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme VERMEILLET	90 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. GUERRIAU	1370 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. KERN	351 rect. ter	Défavorable
M. COZIC	899 rect. ter	Défavorable
M. BUIS	1676 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 5 ter		
M. MAUREY	773 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MONTAUGÉ	1286 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 5 quinquies		
Mme Maryse CARRÈRE	1110 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. POINTEREAU	1090 rect.	Favorable si rectifié
Article 5 sexies		
Le Gouvernement	1405	Défavorable
M. BENARROCHE	1442	Défavorable
M. Jean-Marc BOYER	964 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 5 <i>sexies</i>		
M. Jean-Marc BOYER	965 rect.	Irrecevable article 45
M. de NICOLAY	372 rect. <i>bis</i>	Sagesse
M. SAVARY	1092 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme DI FOLCO	1197 rect.	Favorable
M. SOMON	1251 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. GUENÉ	1680	Défavorable
M. MENONVILLE	833 rect. ter	Défavorable
M. SAVARY	1093 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article additionnel après l'article 5 <i>septies</i>		
M. CORBISEZ	644 rect.	Irrecevable article 45
Article additionnel avant l'article 6		
M. BENARROCHE	1151	Défavorable
Article 6		
M. LAHELLEC	270	Défavorable
Le Gouvernement	1431 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	714	Défavorable
M. JACQUIN	724 rect.	Favorable si rectifié
Le Gouvernement	1432	Défavorable
M. MARIE	398	Défavorable
Le Gouvernement	1430	Défavorable
Mme BERTHET	872 rect.	Avis du Gouvernement
Mme BERTHET	873 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	1433 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 6		
Mme BONNEFOY	726	Irrecevable article 45
M. DOSSUS	1252	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 7		
M. LAHELLEC	271	Défavorable
M. MARIE	715	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	754 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Jean-Michel ARNAUD	1097 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	1554 rect.	Défavorable
M. MARIE	716	Défavorable
Mme THOMAS	21 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	1557	Défavorable
Le Gouvernement	1555	Défavorable
Article additionnel après l'article 7		
M. KAROUTCHI	1230 rect. ter	Défavorable
Mme BELRHITI	141 rect. quater	Défavorable
M. KLINGER	1692	Défavorable
Mme BELRHITI	142 rect. quater	Défavorable
M. KLINGER	1693	Défavorable
M. JACQUIN	727	Défavorable
M. FERNIQUE	1321	Défavorable
Mme DREXLER	1691	Défavorable
M. LABBÉ	1529 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	733	Défavorable
M. DOSSUS	883 rect.	Défavorable
M. Étienne BLANC	944 rect. ter	Favorable si rectifié
Article 8		
M. LAHELLEC	272	Défavorable
M. BILHAC	996 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 8		
Le Gouvernement	1679	Favorable
M. JACQUIN	729	Irrecevable article 45
M. JACQUIN	728	Défavorable
M. MAUREY	1129 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 9		
M. LAHELLEC	273 rect.	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	993 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	717	Défavorable
M. LAHELLEC	224	Défavorable
M. FERNIQUE	1262	Défavorable
M. JACQUIN	718	Défavorable
M. FERNIQUE	1263	Défavorable
M. JACQUIN	719	Défavorable
M. FERNIQUE	1264	Défavorable
M. JACQUIN	720	Défavorable
M. FERNIQUE	1322	Défavorable
M. JACQUIN	721	Défavorable
M. FERNIQUE	1265	Défavorable
Article additionnel après l'article 9		
M. KAROUTCHI	1234 rect.	art. 45
M. KAROUTCHI	1233 rect.	Sagesse
M. KAROUTCHI	1232 rect.	art. 45
M. TABAROT	1669 rect. <i>bis</i>	Sagesse
M. KAROUTCHI	1235 rect. <i>bis</i>	Irrecevable article 45
M. LAHELLEC	225	Défavorable
Le Gouvernement	1406	Favorable
M. JACQUIN	722 rect.	Sagesse

Auteur	N°	Avis de la commission
M. JACQUIN	723	art. 45
M. JACQUIN	725	art. 45
Article 10		
Mme CUKIERMAN	269	Défavorable
M. MARIE	730	Défavorable
M. BRISSON	195 rect.	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 10		
Mme THOMAS	20 rect.	Défavorable
M. FAVREAU	456 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MENONVILLE	847 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	753 rect. <i>bis</i>	Irrecevable article 41
Mme Nathalie DELATTRE	761 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	974 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	1082 rect. ter	Défavorable
M. Étienne BLANC	1549 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. FERNIQUE	1270 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 11		
M. PELLEVAT	180 rect.	Irrecevable article 41
M. BOURGI	884 rect. ter	Irrecevable article 45
M. ARTANO	829 rect.	Défavorable
Article 12		
M. Joël BIGOT	538	Demande de retrait
M. CORBISEZ	649 rect.	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	539	Favorable
M. GONTARD	1514	Favorable
Mme VARAILLAS	226	Défavorable
M. BILHAC	997 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	1407	Défavorable
M. CORBISEZ	650 rect.	Défavorable
M. FAVREAU	457 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MENONVILLE	848 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. GOLD	1670 rect.	Défavorable
M. FAVREAU	458 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MENONVILLE	849 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. KERN	342 rect.	Demande de retrait
Mme de CIDRAC	908 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 12		
M. BACCI	125 rect. septies	Défavorable
M. BOURGI	555 rect.	Défavorable
M. REQUIER	626 rect. ter	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	1486 rect. ter	Demande de retrait
Mme de MARCO	1611 rect. quater	Demande de retrait
M. CORBISEZ	651 rect.	Irrecevable article 45
M. BENARROCHE	1448	Irrecevable article 45
Article 12 ter		
M. LABBÉ	1524	Défavorable
M. FIALAIRE	631 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. CHASSEING	1071 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. KLINGER	1521 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme VERMEILLET	87 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 12 ter		
M. LABBÉ	1531	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MIZZON	155 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. MIZZON	153 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MIZZON	156 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
M. MIZZON	157 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
Article 13		
M. BUIS	1654 rect.	Défavorable
Mme Martine FILLEUL	541	Favorable
M. FAVREAU	459 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. MENONVILLE	850 rect. <i>bis</i>	Favorable
Mme Martine FILLEUL	549 rect.	Défavorable
M. BILHAC	999 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. GILLÉ	550	Défavorable
M. DANTEC	1137	Défavorable
M. DANTEC	1559 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 13		
Mme HAVET	1615	Défavorable
Article 13 bis		
Le Gouvernement	1408	Défavorable
M. BOURGI	1176	Défavorable
Mme PRÉVILLE	1464 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 13 ter		
Le Gouvernement	1409	Défavorable
M. CAPUS	1034 rect.	Favorable
Article 13 quater		
M. GONTARD	1353	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 14		
Mme NOËL	568 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. ROUX	810 rect.	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	1024 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. Jean-Michel ARNAUD	1100 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme PRÉVILLE	552	Défavorable
M. BENARROCHE	1154	Demande de retrait
M. PELLELAT	184 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme DUMONT	5 rect. <i>quater</i>	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 14		
Mme VERMEILLET	91 rect.	Défavorable
M. MIZZON	147 rect.	Défavorable
M. MIZZON	148 rect.	Défavorable
M. DANTEC	337 rect.	Favorable
M. GOLD	738 rect.	Favorable
M. GILLÉ	818	Favorable
Mme MULLER-BRONN	1040 rect.	Favorable
Mme PRÉVILLE	1460 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. DANTEC	338 rect.	Avis du Gouvernement
M. GILLÉ	819	Avis du Gouvernement
Mme MULLER-BRONN	1041 rect.	Avis du Gouvernement
Mme PRÉVILLE	1461 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
M. DANTEC	336 rect.	Sagesse
Mme Martine FILLEUL	551	Sagesse
Mme DEMAS	590 rect. <i>ter</i>	Sagesse

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CORBISEZ	653 rect. <i>bis</i>	Sagesse
M. GOLD	737 rect. <i>bis</i>	Sagesse
Mme MULLER-BRONN	1039 rect. <i>bis</i>	Sagesse
M. DANTEC	339 rect.	Défavorable
Mme DEMAS	589 rect. ter	Défavorable
M. GOLD	736 rect.	Défavorable
M. GILLÉ	817	Défavorable
Mme MULLER-BRONN	1038 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme PRÉVILLE	1473 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	274 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	416	Demande de retrait
M. FOLLIOT	695 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. TEMAL	547	Irrecevable article 45
M. TISSOT	548	Défavorable
Mme LOISIER	94 rect.	Irrecevable article 45
M. KERN	349 rect.	Irrecevable article 45
M. KERN	347 rect.	Irrecevable article 45
Mme MULLER-BRONN	1042 rect.	Irrecevable article 45
M. DANTEC	1562 rect.	Irrecevable article 45
M. KERN	343 rect.	Irrecevable article 45
M. DANTEC	1561 rect.	Irrecevable article 45
M. LABBÉ	1530	Irrecevable article 45
M. KERN	348 rect.	Irrecevable article 45
Mme NOËL	583 rect. ter	Irrecevable article 45

La réunion est close à 8 h 55.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Jeudi 1^{er} juillet 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique modifiant la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution se réunit au Sénat le jeudi 1^{er} juillet 2021.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Laurent Lafon, sénateur, président, de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de Mme Laetitia Avia, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale, et de M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Laurent Lafon, sénateur, président. – Nous nous réunissons aujourd'hui en commission mixte paritaire afin de proposer à nos assemblées respectives un texte commun sur la disposition restant en discussion du projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Nous devons nous prononcer sur une seule disposition du projet de loi organique restant en discussion, introduite à l'initiative de la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui ne pose aucune difficulté particulière et devrait nous permettre d'obtenir un accord rapide.

Mme Laetitia Avia, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Effectivement il n'y a pas de difficulté sur la loi organique, nous avons adopté un amendement de coordination à l'article 2, qui ne change rien au dispositif du texte.

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – C'est aussi notre avis.

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi organique.

La réunion est close à 15 h 5.

La réunion est ouverte à 15 h 15.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique se réunit au Sénat le jeudi 1^{er} juillet 2021.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Laurent Lafon, sénateur, président, de M. Bruno Studer, député, vice-président, de Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale, et de M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Laurent Lafon, sénateur, président. – Je ne reviendrai pas sur notre déception – que j'imagine partagée par chacun d'entre vous – de ne pas débattre aujourd'hui d'un projet de loi consacré à l'avenir de notre audiovisuel, mais d'un texte bien plus resserré, alors même que l'emprise des plateformes n'a jamais été aussi importante tant sur le marché publicitaire, stratégique pour les éditeurs, que sur celui des droits d'exploitation des œuvres audiovisuelles et cinématographiques.

Mais la pandémie en a décidé autrement. Elle a interrompu l'examen du projet de loi de Franck Riester, autrement plus ambitieux que le texte sur lequel nous nous réunissons aujourd'hui. Mais elle a aussi et surtout relégué le Parlement au rang d'observateur des mesures prises par l'exécutif pour réguler un secteur en profonde mutation.

Ni les ordonnances, qui ont certes permis de prendre des mesures nécessaires au rééquilibrage appelé de nos vœux, ni les décrets publiés ces dernières semaines ou en cours de négociation, ne sont en mesure de remplacer l'indispensable débat démocratique qui devait avoir lieu sur ce sujet.

C'est sur la base de ce constat que notre commission et le Sénat ont mené leurs travaux. Nous avons cherché à donner à ce projet de loi – dont nous approuvons par ailleurs la philosophie et le contenu – une ambition qu'il a mystérieusement perdue au cours du confinement, en veillant à limiter nos ajouts aux thèmes qui nous ont été imposés par le Gouvernement, en particulier celui de la régulation applicable aux œuvres culturelles et aux acteurs du secteur.

Le travail accompli par nos deux assemblées mérite bien entendu d'être salué même s'il a pu faire apparaître des divergences profondes tant sur le périmètre que sur l'orientation du texte.

Nos rapporteurs se sont employés jusqu'à hier soir à les atténuer afin de trouver un terrain d'entente dans la perspective de cette réunion et je suis persuadé qu'ils sont à présent en mesure de convaincre chacun d'entre vous du bien-fondé des rédactions qu'ils vont soumettre à notre approbation.

M. Bruno Studer, député, vice-président. – Je suis heureux de vous retrouver pour une nouvelle commission mixte paritaire entre nos deux commissions. Le parcours de ce texte a été long et je me réjouis que nous soyons déjà parvenus à converger sur de très nombreux points. Ce projet de loi est resserré, mais il est utile et même nécessaire ; plusieurs articles additionnels ont précisé le texte, et s'il reste quelques divergences, je suis convaincu que nos convergences sont suffisamment nombreuses pour que nous parvenions à une CMP conclusive, avec un texte acceptable par chacun de nous et équilibré, au bénéfice de nos concitoyens.

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je suis heureuse de vous retrouver en commission mixte paritaire pour examiner ce projet de loi qui est issu de travaux parlementaires – je pense notamment à la mission d'information que nous avons conduite, avec Pierre-Yves Bournazel, en 2018 – et qui a commencé son parcours législatif il y a plus d'un an déjà.

Certes, le texte qui nous a été présenté par le Gouvernement se veut « resserré » par rapport à la première version que notre commission avait adoptée en mars dernier ; mais il faut se réjouir que, dans un calendrier parlementaire chargé et dans le contexte que nous connaissons, un sujet culturel d'importance trouve sa place.

Nous avons eu à cœur, en examinant le texte transmis par le Sénat, de conserver, autant que possible, ses nombreux apports. Même si nous y avons parfois apporté quelques aménagements, nous avons adopté et enrichi de nombreux articles, relatifs à l'accès des éditeurs aux données de consommation de leurs programmes, à la place du sport dans les conventions, à la modernisation de la télévision numérique terrestre (TNT), à la procédure d'étude d'impact précédent toute modification importante d'une convention, aux décrochages régionaux de France 3 et à la reprise des chaînes locales en haute définition, aux seuils anti-concentration dans la radio et les télévisions locales, à la place des organismes de gestion collective des droits d'auteur dans les procédures de sanction, à la modification des obligations de programmation et, enfin, aux ressources de nos chaînes parlementaires respectives.

Enfin, si les obligations prévues à l'article 9 *quater* s'agissant de l'*Hybrid Broadcast Broadband TV* (HbbTV) nous ont semblé disproportionnées et prématurées, la création, à l'article 10 *bis* A, d'un label dédié à la TNT de nouvelle génération est de nature à soutenir cette technologie.

Sur ces points, dont je tiens à souligner qu'ils sont relativement nombreux, il me semble que nous avons atteint un consensus.

Sur d'autres articles, bien que partageant des convictions proches sur le fond, il nous a paru préférable de les supprimer. Je pense, bien sûr, aux articles 2 A et 2 *bis* qu'il ne

nous a pas semblé opportun d'adopter, pour des raisons différentes tenant à l'adoption d'accords, récente ou à venir ; de la même façon, il ne nous a pas paru judicieux, compte tenu des garanties apportées par le Président de la République comme par la ministre de la culture, de maintenir, dans le projet de loi, l'article 17 *bis* relatif à la chaîne jeunesse de France Télévisions.

J'en arrive aux sujets sur lesquels nous avons, *a priori*, des vues divergentes, mais sur lesquels nous sommes parvenus, au cours des derniers jours, à plusieurs compromis.

En ce qui concerne la composition de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), l'Assemblée nationale avait souhaité revenir à la version initiale du texte du Gouvernement, même si cela signifiait renoncer, pour le Parlement, à deux nominations, afin de permettre l'adjonction de deux magistrats tout en maintenant à sept le nombre de membres de l'Arcom. Je ne peux qu'être sensible à ce que le Parlement conserve ses pouvoirs de nomination ; aussi, bien que je craigne une certaine perte d'efficacité dans le fonctionnement du collège, je suis favorable à ce que l'on porte le collège de l'Arcom à neuf membres.

En ce qui concerne les dispositions introduites par le Sénat en matière d'autorisations, il nous a semblé que le calendrier n'y était pas favorable compte tenu de la fusion annoncée des groupes TF1 et M6. Il n'appartient pas au Parlement, ni au Gouvernement, de faciliter ou d'empêcher ce type d'opérations.

Pour autant, nous ne sommes pas opposés, sur le fond, à mener une réflexion sur le sujet des autorisations. Nous l'avons d'ailleurs fait, il y a plus d'un an, en dehors de toute considération liée à un mouvement de concentration en cours. Nous avons donc convenu de vous proposer, à l'article 10 *bis* A, l'ajout d'une disposition qui permettra à l'Arcom de tenir compte du coût que représente l'investissement dans une nouvelle chaîne et la durée possible de son amortissement compte tenu des perspectives d'évolution de la TNT.

S'agissant du seuil anti-concentration applicable aux télévisions locales, le rapport de la Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) proposait d'opter pour un seuil à 17 millions d'habitants, soit un quart de la population française. Nous pourrions convenir d'un seuil à 19 millions d'habitants – autre option envisagée par la DGMIC – qui correspondrait au quart du nombre total de chaînes autorisées. Le seuil retenu par le Sénat s'agissant des radios nous convenait, lui, parfaitement, puisque nous l'avons adopté l'an dernier.

Enfin, s'agissant de la définition de la production indépendante, qui est extrêmement structurante aujourd'hui pour l'ensemble du secteur, nous avons multiplié les échanges, au cours des derniers jours, afin de parvenir au texte que nous vous proposons à l'article 17 *ter*. L'Assemblée avait en effet considéré que la modification apportée par le Sénat à l'article 71-1 de la loi de 1986 était de nature à bouleverser radicalement les équilibres actuels au détriment des producteurs. Le texte de compromis auquel nous sommes parvenus permet des évolutions plus équilibrées et permettra par ailleurs au Gouvernement de mener à bien la réforme du décret TNT qu'il a entreprise, et qui va, me semble-t-il, dans le bon sens.

Mme Sophie Mette, députée. – Je me réjouis de nous voir réunis aujourd'hui pour cette commission mixte paritaire, afin d'arriver à un accord sur ce projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres à l'ère numérique.

Je me félicite du consensus que nous avons réussi à trouver sur la quasi-totalité des articles que j'ai eu l'honneur de rapporter à l'Assemblée nationale. L'article 1^{er} comme l'article 3, relatifs à la création de l'Arcom et à la lutte contre le piratage, ont tous deux été adoptés dans une version quasiment identique à celle adoptée par le Sénat.

Nous avons adopté l'article 2 conforme. Concernant la procédure de notification préalable avant cession des catalogues, inscrite à l'article 17, l'Assemblée n'a procédé qu'à des modifications mineures qui ne reviennent en rien sur ce qu'a apporté le Sénat à la procédure.

L'apport du Sénat se mesure au nombre d'articles que nous avons adoptés dans les mêmes termes bien sûr, mais aussi à des dispositions que nous avons par la suite pu supprimer. En introduisant l'article 2 A, vous avez ainsi, chers collègues sénateurs, accéléré la signature d'un accord inédit entre les artistes graphiques et Google. Avec l'article 2 *bis*, vous avez mis en garde les plateformes d'agrégation des contenus de presse en ligne. L'adoption par votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication de l'article 17 *bis* a quant à elle été décisive pour le maintien de France 4.

Je tiens donc à saluer le travail effectué avec ces articles, et à insister sur le fait que leur suppression par l'Assemblée n'est en rien synonyme d'un désaccord sur le fond ou d'un désaveu.

Pour conclure, j'aborde cette commission mixte paritaire avec un esprit de conciliation et d'ouverture afin d'arriver, je l'espère, à un texte commun et une entrée en vigueur rapide pour ce projet de loi.

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le texte que nous examinons aujourd'hui reste très éloigné des attentes que nous avons, les uns et les autres, au début du quinquennat. Ce projet de loi n'est pas celui qui permettra au secteur de l'audiovisuel de s'adapter au monde nouveau impulsé par les plateformes.

La réforme de l'audiovisuel public restera comme une occasion manquée ainsi que la modernisation de la contribution à l'audiovisuel public. Je le regrette d'autant plus que le projet de loi déposé par Franck Riester et modifié par les députés de la commission des affaires culturelles en première lecture constituait une solide base de départ.

Le présent projet de loi avait des objectifs beaucoup plus modestes et je remercie les députés d'avoir accepté d'enrichir sensiblement le périmètre de ce texte afin d'intégrer des évolutions qui étaient devenues urgentes.

Si le texte que nous examinons aujourd'hui est donc modeste, il n'est pas pour autant inutile et nous pourrions nous réjouir d'avoir franchi une étape en attendant de pouvoir remettre l'ouvrage sur le métier.

Concernant les points d'accord, je souligne l'acquis des dispositions permettant de lutter contre le piratage. Notre commission s'était beaucoup mobilisée contre le piratage des retransmissions sportives et c'est une avancée décisive qui est rendue possible par ce texte (article 3).

Je salue la convergence obtenue sur la composition du collège de l'Arcom (article 5), qui permet de préserver l'influence du Parlement tout en intégrant la présence de deux magistrats.

À l'article 10 *bis* A, je note l'ajout d'une disposition visant à tenir compte des coûts d'investissement des chaînes historiques lors des renouvellements des autorisations d'émettre. Cette avancée était nécessaire pour que nous acceptions la suppression de l'article 10 *ter*.

Deux autres avancées concernaient plus particulièrement le service public, l'une relative à la réception du signal local de France 3 (article 10 *quater*) et l'autre la possibilité d'obtenir des données sur la consommation des programmes (article 10 *quinquies*).

J'en viens aux dispositions qui ont fait le plus débat. Après de nombreux échanges, nous avons trouvé une rédaction satisfaisante pour l'article 17 *ter* relatif à la réglementation de la production. Cette rédaction est assez ouverte et pourrait permettre des assouplissements raisonnables qui sont devenus indispensables. Les indications apportées par le Gouvernement quant à la philosophie et au contenu du futur décret TNT nous laissent penser qu'une avancée est aujourd'hui envisageable sans fragiliser pour autant le secteur de la production auquel nous sommes attachés.

Un accord semble se dessiner concernant le seuil de concentration des réseaux de chaînes locales qui serait porté à 19 millions d'habitants (article 10 *septies*).

La recherche d'un accord nécessite souvent des sacrifices et nous avons plusieurs déceptions à déplorer. Si nous avons pu intégrer dans le texte l'expérimentation de l'ultra haute définition (UHD), nous regrettons l'absence de progrès concernant l'interactivité et la norme HbbTV.

Concernant l'évolution du secteur, nous aurions aimé revenir sur la disposition adoptée en 2016 qui pénalise les opérations industrielles au même titre que les opérations spéculatives (article 13 *ter*). Nous regrettons également la rédaction de l'article 13 qui, selon nous, comporte un risque juridique du fait d'une disproportion manifeste entre la sanction encourue et les faits reprochés.

Ceci étant dit, je ne mésestime pas les efforts de nos collègues députés qui ont été sollicités comme nous par l'ensemble des acteurs et qui ont su accomplir les gestes qui rendent aujourd'hui un accord possible. Cet accord n'est pas parfait, mais il permet d'avancer et c'est bien là l'essentiel.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, sénatrice. – Lors de l'examen au Sénat, nous avons regretté le manque d'ambition du texte. Le projet de loi initial a été démembré. On est loin de la grande réforme de l'audiovisuel public annoncée !

Nous nous sommes toutefois attachés à légiférer de manière constructive. Certaines mesures sont utiles, comme celles visant à lutter contre le piratage ou à maintenir l'accès du public aux œuvres audiovisuelles et cinématographiques, mesures qui font l'objet d'un consensus entre nos deux assemblées. Il nous reste à trouver un accord sur plusieurs aménagements proposés par le Sénat : la composition du collège de l'Arcom ou encore l'article 17 *ter*. Notre rapporteur a aussi introduit plusieurs dispositions importantes pour permettre à nos acteurs de répondre aux défis posés par le développement des plateformes américaines. Notre groupe espère que nous parviendrons à une rédaction commune sur ces mesures très attendues.

Mme Céline Calvez, députée. – Je ne reviendrai pas sur le compromis trouvé, dont on peut être satisfait. Je souhaite plutôt évoquer la réforme de grande ampleur qui conduit à créer ce nouveau régulateur, issu de la fusion entre la Hadopi et le CSA. L'Arcom se verra confier de nouvelles missions : lutte contre la désinformation ou la haine en ligne, sensibilisation et prévention en matière de piratage, etc. Il conviendra de l'accompagner pour qu'elle dispose d'un budget à la hauteur des prérogatives de contrôle, d'enquête et de régulation dont nous l'avons dotée.

Son rôle sera essentiel sur certaines questions sociétales, comme la lutte contre la haine en ligne. Nous devons poursuivre la réflexion sur la transparence des algorithmes. Le régulateur doit aussi veiller à la visibilité et à la place des femmes dans les programmes, à faire en sorte que la télévision ne véhicule pas de stéréotypes, que les femmes ne soient pas cantonnées à des heures de faible écoute, etc. Pour cela, il ne suffit pas de se fier aux chiffres fournis par les chaînes, il faut pouvoir procéder à des contrôles et encourager une remontée spontanée des données. Enfin, le régulateur devra veiller à garantir une représentation équilibrée de la société française et de sa diversité. Les Français peuvent donc attendre beaucoup de ce régulateur, que nous avons bien armé avec ce projet de loi.

M. David Assouline, sénateur. – Je vais faire entendre un autre son de cloche... Notre rapporteur se félicite du compromis trouvé, mais pour y parvenir il a jeté à la poubelle, dans la discussion avec les représentants de l'Assemblée nationale, tous les compromis réalisés lors de l'examen du texte au Sénat ! Presque tous les amendements de mon groupe qui avaient été adoptés ont été jetés aux orties... Ce n'est pas une bonne politique !

Le but du texte était de créer une autorité de régulation qui soit en phase avec les réalités de la société d'aujourd'hui. C'est une évolution que je réclame depuis 2012, au moins. L'autorité de régulation ne pouvait continuer à ignorer les plateformes et les réseaux sociaux, qui concentrent une part croissante de la publicité et où les jeunes sont très présents. Mais cela requiert des moyens, qui sont peut-être plus importants qu'escompté, et il reviendra au Parlement d'être vigilant à cet égard.

Je ne suis pas opposé au compromis sur la composition du collège. On aurait pu toutefois prévoir que la nomination des deux magistrats soit validée par le Parlement, afin de maintenir son influence. Certes le nombre de membres nommés par le Parlement restera de six, mais si le collège passe de sept à neuf membres, leur poids n'est plus le même. Il ne faut pas dire le contraire ! Toutefois, ce point n'est pas rédhibitoire.

Constatant les blocages de Google pour appliquer la loi sur les droits voisins, nous avons aussi adopté un amendement prévoyant la possibilité pour l'État de reprendre la main en cas d'échec des plateformes et des éditeurs et agences de presse à parvenir à un accord. Nous étions tous d'accord là-dessus. Mais, là encore, cela a été supprimé... De même, vous jetez aux orties, sans explications, les dispositions sur la promotion du sport, et notamment du sport féminin, à la télévision, ou sur la diffusion en clair des événements sportifs majeurs.

Je suis content que vous ayez supprimé une disposition qui rendait selon moi la loi non adoptable, qui était la remise en cause d'un amendement que j'avais fait voter, à une époque, pour éviter une opération spéculative, et qui posait des conditions aux rachats de chaînes. Or, un processus de fusion entre TF1 et M6 est engagé, qui risque de donner 70 % du marché publicitaire à un seul groupe. Tout l'équilibre de l'audiovisuel français en sera bouleversé. Nous devons être vigilants. Je ne comprends pas que l'on cherche à faciliter en

catimini cette fusion dans cette loi. Vous prévoyez une « réflexion » sur ce sujet. Est-ce le rôle de la loi ? Je crains que l'on n'ouvre la boîte de Pandore...

Je suis satisfait que le mécanisme de réponse graduée ait été rétabli.

Je reste globalement dubitatif sur le compromis trouvé. Je vous proposerai une modification à l'article 17 *ter* sur les conditions de détention des parts de coproduction. Les producteurs réclament un seuil de 70 %. Les éditeurs proposent 50 %. La loi prévoyait « une part substantielle », ce qui était interprété, au travers des propos de la ministre, comme valant 70 %. Je comprends l'inquiétude des éditeurs, mais, finalement, on en vient à supprimer tout seuil. Je vous propose donc de prévoir que leur part est « au minimum majoritaire » ; les éditeurs ne demandent pas plus, mais si l'on ne fixe pas de chiffre, leur part se réduira progressivement, car ils expliqueront qu'ils ont trop de contraintes pour faire face à la concurrence des Gafam.

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice. – Je me réjouis que la TNT reste dans le texte final, mais je regrette la disparition de la référence à la norme HbbTV, car celle-ci permet l'interactivité. Nos plateformes françaises émergentes y sont attachées pour pouvoir développer des services et résister à la concurrence étrangère. Les éditeurs et les fabricants de télévision n'y sont pas opposés. Le blocage vient des opérateurs, car ils souhaitent continuer à vendre des box. Cette norme facilite les innovations et permettrait à la France de ne pas être décrochée. Elle est déjà en vigueur en Espagne, le sera bientôt en Allemagne, en Italie, voire en Iran ! Le CSA a autorisé Arte à utiliser cette norme. On risque donc de mettre cette chaîne en difficulté. Il faut donner les moyens à nos plateformes de rester dans la course. Nous sommes très déçus sur ce point.

M. Jean-Jacques Gaultier, député. – Le groupe Les Républicains partage cette déception. Nos acteurs – TF1, France Télévisions, M6, TDF, Salto, etc. – réclament cette norme pour pouvoir lutter à armes égales avec les grandes plateformes et diffuser leurs contenus. La norme HbbTV est largement répandue en Europe. Il n'y a donc pas de risque au regard du droit communautaire. Les opérateurs sont inquiets en raison du coût de mise aux normes des box. Mais nous avons justement demandé que cette mise aux normes soit à la charge des fabricants de téléviseurs, qui doivent déjà prévoir la compatibilité de leurs produits avec cette norme pour qu'ils puissent être vendus dans les pays qui l'appliquent. Certes, vous créez un label. Mais un label n'est nullement une obligation ! Je crains que nous ne prenions du retard en matière d'interactivité ; il s'agit pourtant d'un enjeu majeur pour l'accessibilité des personnes malvoyantes ou malentendantes, pour le *replay*, pour l'édition des guides de programmes, etc. En bref, il en va de notre souveraineté culturelle et de la visibilité de nos contenus, mais aussi de la survie de la TNT qui est financièrement mal en point. Il est incohérent de passer à l'ultra-haute définition sans prévoir l'interactivité.

La commission mixte paritaire en vient à l'examen des dispositions restant en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Dans l'article adopté par l'Assemblée nationale, nous vous proposons de rétablir un apport du

Sénat, concernant la possibilité pour les services de se justifier auprès de l'Arcom en cas d'absence de blocage d'un site pirate.

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

Article 2 A (Supprimé)

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous sommes parvenus à un accord pour confirmer la suppression de cet article, adopté au Sénat, suite à l'annonce d'un accord entre Google et les ayants droit des plasticiens et photographes, accord qui traînait depuis des années, et que l'initiative de Sylvie Robert a contribué à accélérer.

L'article 2 A demeure supprimé.

Article 2 bis

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Cet article posait des difficultés d'application trop importantes, signalées systématiquement lors des auditions, avec des risques de nouveaux contentieux entre Google et les éditeurs de presse. Ce n'est en rien un désaccord sur le fond. Nous souhaitons donc maintenir sa suppression.

M. David Assouline, sénateur. – Nous ne devons pas rencontrer les mêmes personnes puisque c'est en concertation avec le monde de la presse, des éditeurs, des agences de presse – que nous avons notamment reçus ici dans le cadre d'un forum – que j'ai proposé d'aller un peu plus loin que ce que la loi permettait. J'ai l'habitude de les voir, d'échanger avec eux et, quand ils me disent que ça ne va pas, je sais que c'est vrai. C'est un désaccord. Ce n'est pas que je veuille faire la guerre à Google. Mais je sais que, si cette société n'accepte pas de se soumettre à notre loi souveraine, et que l'État refuse de prendre la main pour l'y contraindre, nous avons très peu d'armes financières ou juridiques : ces sociétés sont entraînées, ont des avocats, peuvent investir des milliards d'euros... Et en face, la presse dépend de la publicité, est fragile, et peut céder à des diktats pour avoir une aumône. Si nous pouvons les aider dans ce rapport de force, sans penser le renverser, nous devons continuer, et je continuerai, à le faire – pas dans cette loi, j'en prends acte. Sur cette question, l'État devra parler beaucoup plus fort. Le Parlement a pris ses responsabilités en votant unanimement. Il est incroyable qu'une entreprise étrangère s'assoie ainsi sur la loi française, sans que l'État ne hausse le ton !

M. Laurent Lafon, sénateur, président. – Si l'avis de l'Autorité de la concurrence avait été rendu, comme nous l'espérons tous, début juin, cela aurait facilité les choses.

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous n'avons pas de désaccord de fond. Sophie Mette était rapporteure sur cette partie, mais nous avons assisté ensemble aux auditions. Les positions ont pu évoluer entre l'examen au Sénat et à l'Assemblée, mais c'était une demande de l'ensemble des éditeurs de presse que cette disposition ne demeure pas. La conférence des présidents de l'Assemblée nationale a d'ailleurs décidé qu'une mission d'information serait créée sur ce sujet, à l'initiative du groupe MoDem.

L'article 2 bis demeure supprimé.

Article 3

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet article, relatif à la lutte contre le piratage des retransmissions sportives, n'a connu que des modifications rédactionnelles, à la demande de la division des lois de l'Assemblée.

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

Article 5

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet article, relatif à la composition de l'Arcom, préserve le compromis adopté au Sénat à l'initiative de notre collègue Julien Bargeton et du Gouvernement. La limite d'âge à 65 ans a néanmoins été rétablie.

M. David Assouline, sénateur. – Je propose plutôt sept membres, dont deux magistrats nommés par les deux chambres. Le président du CSA nous a bien expliqué qu'il valait mieux être sept. Cela ne baisserait pas la proportion des nominations par le Parlement.

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La séparation des pouvoirs, dans notre pays, a pour conséquence que le Parlement n'est pas fondé à nommer des magistrats.

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Même avis : il serait assez incongru que l'Assemblée nationale et le Sénat puissent nommer les magistrats et les choisir... Nous avons trouvé une rédaction de compromis, qui était d'ailleurs celle du Sénat, je propose que nous nous y tenions.

M. David Assouline, sénateur. – Je ne m'attendais pas à cet argument, mais je vais rechercher toutes les nominations de magistrats faites par le Parlement dans un certain nombre d'instances.

M. Laurent Lafon, sénateur, président. – Si l'on en nomme trois, dont un imposé, cela revient à en nommer deux.

La modification proposée n'est pas adoptée.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 7

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous vous proposons d'adopter le texte de l'Assemblée nationale dans une version légèrement modifiée.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 7 bis (Supprimé)

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous vous proposons de ne pas rétablir cet article, pour ne pas mettre à mal la complémentarité des antennes de France Télévisions en matière de diffusion du sport.

M. David Assouline, sénateur. – Cette suppression ne détruit pas l'équilibre de la loi, mais ce n'était pas du tout le but ! L'idée était d'avoir une chaîne de référence, car c'est très important, dans un grand groupe, d'avoir une chaîne de référence sur le sport. L'amendement n'était pas du tout contradictoire avec l'argument que vous venez d'évoquer. Les auditions que j'ai conduites m'ont mené à cette proposition, qui venait des milieux sportifs et des milieux de l'audiovisuel eux-mêmes, qui avaient besoin, avec le service public, de chaînes de référence, notamment pour valoriser nombre de sports qui sont très peu diffusés, et encourager à leur pratique ; à la veille des Jeux olympiques, nous avons besoin de cela. Il s'agissait de France Bleu pour France Inter, et de France 3 pour France Télévisions.

L'article 7 bis demeure supprimé.

Article 8

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous vous proposons d'adopter la version issue de l'Assemblée nationale.

L'article 8 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 8 bis A

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – L'Assemblée nationale a ajouté cet article pour doter l'Arcom d'une fonction consultative sur les sujets de propriété intellectuelle, au même titre que sur l'audiovisuel. Nous vous proposons de le conserver.

L'article 8 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 8 bis (Supprimé)

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous sommes d'accord avec la suppression de cet article qui porte sur l'accès des éditeurs aux données d'usage sur les box internet.

L'article 8 bis demeure supprimé.

Article 9

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Même avis, accord sur un texte de compromis plus simple.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 9 bis (Supprimé)

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous vous proposons de ne pas rétablir cet article, non plus que le suivant. Nous avons repris l'idée du 9 *ter* à l'article 10 *bis* B, concernant l'exposition du sport féminin et du handisport à la télévision. L'article 9 *bis* est quant à lui déjà satisfait.

L'article 9 bis demeure supprimé.

Article 9 ter (Supprimé)

L'article 9 ter demeure supprimé.

Article 9 quater (Supprimé)

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous renonçons à regret à cet article qui visait à développer la norme HbbTV. Il faudra poursuivre la réflexion sur ce sujet.

Mme Constance Le Grip, députée. – Nous regrettons aussi ce renoncement, et n'avons pas été convaincus par les arguments du Gouvernement. Nous allons perdre du temps...

M. Jean-Jacques Gaultier, député. – Il n'est que d'observer le bilan du label qui a été introduit au Royaume-Uni : vous verrez l'efficacité de la mesure !

L'article 9 quater demeure supprimé.

Article 10 bis A

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous vous proposons d'adopter la version issue de l'Assemblée nationale, assortie d'un ajout pour répondre à la demande exprimée par le Sénat à l'article 10 *ter*. Il s'agit de permettre à l'Arcom de prendre en compte, lors de l'octroi d'une autorisation, le coût que représente cet investissement pour l'éditeur ainsi que sa capacité à l'amortir compte tenu de la durée de vie limitée de la TNT. Ainsi, cela contrebalance utilement la prime à la diversité des opérateurs lors des appels à candidature, qui est aujourd'hui plutôt favorable aux nouveaux entrants, alors même que les investissements pour créer une nouvelle chaîne, peuvent être extrêmement lourds et peu viables économiquement.

M. David Assouline, sénateur. – Pourquoi introduisez-vous cela ici ? C'est incroyable, personne n'y aurait pensé s'il n'y avait pas cette opération de fusion... Bien sûr, ceux qui veulent faire ce type d'opération y pensent depuis longtemps. Mais pourquoi ouvrir cette boîte de Pandore ? Je ne suis pas contre le principe d'une réflexion sur le sujet. Mais légiférer parce qu'une opération privée est en cours, pour la faciliter, c'est incroyable ! Ne me dites pas le contraire : sinon, pourquoi le Gouvernement ne l'a pas proposé dans le projet de loi ? Si l'on veut accélérer, c'est bien pour faciliter la tâche de TF1 et de M6. Je n'ai rien contre. Mais je veux, dans une opération aussi gigantesque et dangereuse pour la diversité de l'audiovisuel, que le Parlement annonce qu'il va regarder les choses de près et contrôler, plutôt que de commencer déjà à faciliter les choses. Vous déconstruisez, en partie, quelque chose que j'avais contribué à mettre en place, et dont tout le monde s'était réjoui. Du coup, les prédatations vont continuer à s'opérer à grande échelle. Tout le monde aime notre diversité,

mais la pression est là pour vouloir faire de grands groupes, parce que les Gafam sont des grands groupes et qu'il faut résister. Je conçois qu'on y réfléchisse, à condition de veiller à ce que cela ne détruise pas la diversité qui existe aujourd'hui. Dans la TNT, les regroupements sont déjà gigantesques. Et le secteur va continuer à se concentrer, sans que personne n'y voie que du feu, puisque les chaînes gardent leurs noms originaux. Bref, je ne suis pas d'accord pour ouvrir la boîte de Pandore, même si c'est mieux que ce qu'avait fait le Sénat.

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit d'une disposition que nous avons adoptée en commission – à l'unanimité – il y a un an... Elle est donc sans rapport avec le projet de fusion, qu'elle ne permet d'ailleurs pas d'accélérer.

M. David Assouline, sénateur. – Elle le facilite.

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – À partir du moment où la loi prend en compte la diversité des opérateurs et qu'il peut y avoir de nouveaux entrants, il nous paraissait pertinent de contrebalancer cela avec le coût des investissements déjà réalisés par celles et ceux qui ont déjà pu bénéficier, ou qui pourront bénéficier, du renouvellement des autorisations de TNT. Sur l'éventuelle fusion, nous n'avons pas à nous prononcer, même si nous avons un pouvoir de contrôle, et que nous avons déjà entendu les présidents de TF1 et de M6 dans le cadre d'une audition conjointe de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires économiques.

L'article 10 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10 bis B

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous nous réjouissons du maintien de cet article introduit par David Assouline, qui intègre une mention relative au temps consacré à la diffusion de programmes sportifs dans les conventions avec les éditeurs.

L'article 10 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10 bis

L'article 10 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 10 ter (Supprimé)

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous acceptons la suppression de cette disposition concernant le renouvellement des autorisations d'émettre compte tenu de la précision apportée à l'article 10 bis A, qui permet à l'Arcom de tenir compte des investissements des chaînes.

L'article 10 ter demeure supprimé.

Article 10 quater A

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous vous proposons d'apporter quelques infimes modifications rédactionnelles à l'article, introduit par l'Assemblée, relatif aux pénalités contractuelles applicables aux services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) qui ne respecteraient pas leurs obligations conventionnelles.

L'article 10 quater A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10 quater

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons trouvé un accord sur le texte de l'Assemblée nationale qui modifie cet article introduit au Sénat concernant la visibilité de l'information de proximité de France 3 sur les box des opérateurs internet.

L'article 10 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10 quinquies

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous vous proposons de conserver la version de l'article issue des travaux de l'Assemblée, moyennant quelques modifications rédactionnelles. Nous avons en effet, à cet article, introduit de nouvelles dispositions répondant au souhait exprimé par le Sénat à l'article 8 *bis* en matière d'accès des éditeurs aux données de consommation de leurs programmes, et clarifié la rédaction de l'article 17-1 de la loi de 1986, qui devenait difficilement lisible.

L'article 10 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10 sexies A

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons trouvé un accord sur le texte de l'Assemblée nationale qui modifie la rédaction de cet article introduit au Sénat concernant la préservation de l'intégrité du signal des éditeurs.

L'article 10 sexies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10 sexies

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous vous proposons de conserver la version de l'article issue des travaux de l'Assemblée.

L'article 10 sexies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 10 septies

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous sommes satisfaits de l'accord trouvé pour porter à 19 millions d'habitants le seuil de concentration des réseaux de chaînes locales. Ce seuil a fait l'objet d'une étude de la DGMIC, qui a conclu à sa pertinence compte tenu de l'évolution du secteur.

L'article 10 septies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10 octies

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Suite à des alertes de nos collègues d'outre-mer, nous vous proposons de maintenir la suppression des dispositions relatives à la numérotation logique de la télévision outre-mer. Ces dispositions remettraient en effet en cause les équilibres économiques fragiles des télévisions locales ultramarines.

L'article 10 octies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 11 bis

L'article 11 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 12

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

Article 13

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Concernant les sanctions pour non-respect des obligations de production, nous vous proposons de conserver la rédaction issue de l'Assemblée nationale moyennant quelques modifications rédactionnelles, qui est aussi celle du texte initial déposé par le Gouvernement. Il nous semble préférable de ne pas envoyer un signal contradictoire au monde de l'audiovisuel et du cinéma, alors même que ces sanctions sont aujourd'hui applicables aux SMAD.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 13 ter (Supprimé)

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous vous proposons de maintenir la suppression de cet article, que nous n'avons pas jugé opportun de conserver compte tenu de l'actualité du secteur.

L'article 13 ter demeure supprimé.

Article 14

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Suite au rétablissement du collège de l'Arcom à neuf membres à l'article 5, le texte proposé procède à des coordinations avec la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

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

Article 16

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il est proposé de procéder aux mêmes coordinations que précédemment pour l'article 16.

L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 17

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – L'Assemblée nationale a conservé les apports du Sénat à la procédure de notification et ajouté quelques éléments supplémentaires. Nous vous proposons donc d'adopter le texte de l'Assemblée légèrement modifié.

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 17 bis (Supprimé)

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous nous félicitons du maintien de France 4 et nous pensons que le fait d'avoir introduit cet article en première lecture n'y est pas étranger. Il ne nous apparaît pas nécessaire dans ces conditions de maintenir une disposition dans la loi.

L'article 17 bis demeure supprimé.

Article 17 ter

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – L'Assemblée nationale a souhaité revenir sur la suppression, par le Sénat, de deux alinéas de l'article 71-1 de la loi de 1986. Dans une logique de compromis, nous avons élaboré une rédaction qui conserve l'architecture clarifiée de l'Assemblée nationale, tout en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin d'encadrer, de façon plus équilibrée, les différents points qui doivent participer de la définition de l'indépendance de la production audiovisuelle : les liens capitalistiques, l'interdiction de production déléguée, la détention des droits de diffusion et des droits secondaires, des parts de coproduction et des mandats.

M. David Assouline, sénateur. – Sur les mandats, il y a là un progrès non négligeable. Je vous propose un compromis, qui n'est pas contradictoire avec le compromis que vous proposez, mais plutôt complémentaire. Si l'on enlève « part substantielle », il n'y a plus de bordage, et la loi ne dit plus où est le minimum – alors que la tendance va être constamment à la baisse. La preuve : il y a quelques années, quand je proposais de passer à

70 %, les producteurs considéraient que je remettais en cause tous les acquis de la production indépendante ; aujourd'hui, ils se satisferaient de 60 %, mais les éditeurs vont augmenter leurs réclamations, puisqu'ils veulent 50 %. Et l'on discutera un jour de 40 %... C'est la destruction du système tel qu'il existait en France. Je comprends que « part substantielle » paraisse excessif. Mais si l'on ne met rien, cela pose problème. Écrivons donc « part au minimum majoritaire ». Les éditeurs ne demandent pas plus ! Et les producteurs sont d'accord. Pour moi, cela m'encouragera à voter ce texte.

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous souhaitons vivement que la loi puisse tenir compte des évolutions attendues par les éditeurs afin qu'ils puissent bénéficier de droits à 360° et de plus de parts de coproduction. La rédaction à laquelle nous sommes arrivés préserve le rôle de la négociation professionnelle, qui constitue une condition pour conserver des équilibres entre les acteurs. C'est une avancée importante pour les acteurs du secteur de l'audiovisuel, dont chacun doit pouvoir se féliciter. Nous avons abouti, non sans difficulté, et en discutant aussi avec le ministère, à un texte commun.

M. Laurent Lafon, sénateur, président. – Il est un peu compliqué de réécrire ainsi le texte, à l'aveugle...

M. David Assouline, sénateur. – Ce n'est certainement pas à l'aveugle ! Tous les protagonistes sont au courant, ils sont d'accord, et cela ne déstabiliserait nullement le compromis proposé.

M. Laurent Lafon, sénateur, président. – Ils sont peut-être d'accord, mais ce ne sont pas eux qui font la loi, mais nous, en cette commission mixte paritaire ! Un amendement, cela s'écrit. Nous en avons compris la philosophie, cependant, et je le mets donc aux voix.

La modification proposée n'est pas adoptée.

L'article 17 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 17 quater

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous sommes d'accord avec le texte de l'Assemblée nationale, qui complète une modification adoptée au Sénat afin d'élargir les ressources de la chaîne parlementaire aux recettes de la production et aux campagnes d'intérêt général.

L'article 17 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 18

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

Article 18 bis (Supprimé)

L'article 18 bis demeure supprimé.

Article 19

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Les deux autorités ont formulé le vœu de fixer précisément la date de la fusion au 1^{er} janvier 2022. Nous vous proposons donc de conserver le texte de l'Assemblée.

L'article 19 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 19 bis (Supprimé)

L'article 19 bis demeure supprimé.

Article 20

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La rédaction proposée tient compte du retour à la rédaction du Sénat concernant la composition du collège de l'Arcom.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 20 bis

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je regrette que ce dispositif particulièrement important et complexe d'échanges de données et de centralisation des études relatives aux plateformes ait été introduit si tardivement dans la discussion. Je note que l'article a d'ailleurs été amélioré en séance publique, avec la prise en compte de la CNIL.

L'article 20 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 21

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

M. David Assouline, sénateur. – En principe, une CMP ne fonctionne pas par vote majoritaire, mais par compromis. Or, aucun député n'a pris part au vote sur mon dernier amendement.

M. Bruno Studer, député, vice-président. – J'y ai pris part.

M. David Assouline, sénateur. – Comment, dès lors, connaître l'opinion des députés ?

M. Laurent Lafon, sénateur, président. – Ils ont adopté la rédaction de compromis proposée par les rapporteurs.

*

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi.

M. Laurent Lafon, sénateur, président. – Merci aux rapporteurs pour leurs efforts conjugués.

Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je me réjouis que nous ayons pu nous mettre d'accord. C'est un bon signal pour une profession qui attend depuis de nombreux mois que ce texte puisse aboutir, dans un moment extrêmement particulier pour le secteur. Nous avons fait œuvre utile, sur les enjeux de lutte contre le piratage notamment.

M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Dans un vol, ce qui est toujours difficile, c'est l'atterrissage : la vitesse diminue et l'avion est vulnérable. Je suis très heureux d'avoir constaté que, dans la dernière course finale, et dans l'arrondi, avant de se poser, nous sommes parvenus à un accord, ce qui était loin d'être évident à un moment donné. Merci à tous de ce beau résultat.

M. Bruno Studer, député, vice-président. – Nous aurons l'occasion de nous revoir dans les prochains mois sur des propositions de loi d'origine sénatoriale, notamment celle de Sylvie Robert sur les bibliothèques et celle de Laure Darcos quant à l'économie du livre. J'espère que nous pourrons aussi trouver un terrain d'entente sur ces textes.

M. Laurent Lafon, sénateur, président. – Merci à tous.

La réunion est close à 16 h 45.

Lundi 5 juillet 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président de la commission des finances du Sénat -

La réunion est ouverte à 18 h 30.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2021 se réunit au Sénat le lundi 5 juillet 2021.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Claude Raynal, sénateur, président, de M. Éric Woerth, député, vice-président, de M. Laurent Saint-Martin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et de M. Jean-François Husson, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

Étaient également présents MM. Stéphane Sautarel, Bernard Delcros, Rémi Féraud, Didier Rambaud, sénateurs titulaires, et M. Jérôme Bascher, sénateur suppléant, ainsi que M. Alexandre Holroyd, Mmes Bénédicte Peyrol, Cendra Motin, MM. Gilles Carrez, Jean-Noël Barrot, députés titulaires, et Mme Claudia Rouaux, députée suppléante.

*

* *

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – Je suis heureux de vous accueillir pour cette commission mixte paritaire (CMP), que j'espère conclusive.

Le projet de loi initial comportait 14 articles, dont l'article liminaire. L'Assemblée nationale a introduit 11 articles additionnels en première lecture. Parmi les 25 articles qui étaient soumis au Sénat, 10 articles ont été adoptés conformes et 15 ont été modifiés. Nous avons également introduit 26 nouveaux articles. En fin de compte, 41 articles du projet de loi restent donc en discussion.

Comme il est de tradition, je vous rappelle qu'une CMP est simultanément saisie du texte adopté par l'Assemblée nationale et du texte adopté par le Sénat. Elle peut, sur chaque article restant en discussion, choisir l'une ou l'autre des rédactions, ou retenir une rédaction de compromis, proposée par les rapporteurs ou tout autre membre de la CMP.

Afin de faciliter l'élaboration d'un compromis, lorsque celui-ci apparaît possible, nous avons pris l'habitude d'examiner une rédaction globale élaborée par les rapporteurs qui récapitule l'ensemble des articles du projet de loi de finances rectificative en précisant la rédaction retenue. Ils nous diront ce qu'il en est aujourd'hui.

Le rapporteur général de la dernière assemblée saisie, donc celui du Sénat, va nous présenter les conclusions de ses travaux mais je cède tout d'abord la parole au vice-président de notre CMP, s'il souhaite dire un mot complémentaire en introduction.

M. Éric Woerth, député, vice-président. – Je vous remercie. Nous avons, à l'Assemblée nationale, déjà enrichi le texte, qui comportait à l'origine 14 articles, en introduisant 11 articles additionnels sur des points importants, par exemple la prolongation du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable au gazole non routier (GNR), celle du régime de déduction des abandons de créances de loyers commerciaux, l'amélioration du dispositif de garantie des ressources du bloc communal qui avait été voté en loi de finances pour 2021, la prise en compte des pertes de versement mobilité pour Île de France Mobilités en 2021, la prolongation de la majoration du dispositif de réduction d'impôt sur le revenu pour l'investissement dans une PME (IR-PME), l'exonération de droits d'accises dans le cadre des liaisons trans-Manche, ou encore l'exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les discothèques.

Le Sénat a amélioré le texte, en reportant du 1^{er} juillet 2022 au 1^{er} janvier 2023 la suppression du tarif réduit de TICPE pour le GNR et en supprimant, pour les entreprises de moins de 50 salariés, les conditions permettant de porter de 1 000 à 2 000 euros le montant de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat exonérée d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales.

Des mesures nouvelles introduites par le Sénat ont enrichi le texte et mériteraient d'être retenues par notre CMP : la hausse temporaire du plafond des titres restaurants, l'augmentation des seuils fiscaux applicables aux PME, l'amortissement accéléré de certains matériels, ou encore une période transitoire pour des dons exonérés de droits de mutation.

Mais les rapporteurs vont nous dire s'il est envisageable de parvenir à un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion.

M. Jean-François Husson, sénateur, rapporteur. – Nous voici réunis en CMP à la suite de l'examen par nos deux assemblées du premier PLFR de l'année 2021. Lors de son examen par le Sénat la semaine dernière, nous avons pris acte de la mise à jour des données macroéconomiques du Gouvernement, en particulier du taux de croissance prudent à 5 % ainsi que du déficit public à 9,4 points de PIB et de l'endettement à 117,2 % du PIB, signes de la très forte dégradation de nos finances publiques. Le rebond d'activité reste fragile et serait moins important que celui de nos principaux partenaires européens. Il convient désormais de regarder l'avenir et de définir une stratégie pour le redressement des comptes publics.

Concernant le budget de l'État proprement dit, j'ai émis de fortes réserves sur les reports opérés par le Gouvernement et qui atteignent un niveau exceptionnel cette année, allant dès lors, à mon sens, bien au-delà de l'autorisation parlementaire. Il apparaît clairement que l'augmentation des dépenses répond à un objectif de précaution et d'extrême prudence. La demande d'1,5 milliard d'euros supplémentaires au titre de la dotation pour les dépenses accidentelles et imprévisibles en est une parfaite illustration.

Tous, nous espérons que ce PLFR sera bien celui de la sortie de crise avec, en particulier, un soutien en faveur des entreprises encore touchées par les dernières contraintes et une pleine mise en œuvre du plan de relance. Sur ce dernier point, la consommation des crédits réellement constatée à mi-année nous inquiète.

Plusieurs autres postes de dépenses publiques doivent également être surveillés de près, en particulier s'agissant de l'agriculture, marquée par plusieurs crises cette année.

S'agissant des mesures fiscales et budgétaires de ce texte, il y avait peu de mesures significatives, à l'exception du *carry back*, pour lequel le Gouvernement a finalement donné raison au Sénat qui l'avait proposé, en vain, dès l'été dernier.

Le Sénat soutient également la prolongation de l'octroi de garantie de l'État au titre des prêts garantis par l'État (PGE) ainsi que la reconduction de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA), sur laquelle je reviendrai, car nous avons fait évoluer le dispositif pour le rendre pleinement opérationnel pour les PME de moins de 50 salariés.

Comme dans les précédents collectifs budgétaires pour 2020, le Sénat, en conscience et responsabilité, a donc largement voté les mesures du Gouvernement destinées, non plus à soutenir l'économie mais à l'accompagner en sortie de crise, avec le prolongement des dispositifs tels que le fonds de solidarité ou encore l'activité partielle.

Lors de l'examen en première lecture, le Sénat a adopté 92 amendements qui, outre les amendements rédactionnels et techniques, visent principalement à accompagner la sortie de crise et à soutenir la relance.

Pour soutenir les entreprises mais aussi faciliter la transition énergétique de l'économie, nous avons voté la mise en place d'un mécanisme fiscal de déduction pour le capital à risque ; un amortissement accéléré et temporaire des biens destinés à l'économie d'énergie et des équipements de production d'énergies renouvelables ; l'actualisation des seuils d'imposition pour les PME au titre de l'impôt sur les sociétés ; un relèvement temporaire à 30 % du taux de la réduction d'impôt sur le revenu pour la souscription au capital des PME – dit dispositif « Madelin » – et prorogé jusqu'à fin 2022, avec le même taux, la réduction d'impôt au titre de l'investissement dans les foncières solidaires chargées d'un service d'intérêt économique général (SIEG). Nous avons également prévu le financement d'une aide pour les entreprises issues d'une création en 2020 et qui, à défaut d'avoir repris un fonds de commerce et en l'absence de tout chiffre d'affaires, ne bénéficient d'aucun soutien ; ou encore l'extension aux discothèques, qui ont subi 15 mois de fermeture continue, du dispositif d'aide au paiement des cotisations et contributions sociales prévu par le projet de loi, avec une majoration du taux, à 20 % au lieu de 15 %.

Afin de valoriser la mobilisation des salariés pendant la crise et renforcer leur pouvoir d'achat, le Sénat a également prévu la possibilité de doubler le montant de la PEPA pour toutes les entreprises de moins de 50 salariés, dès lors qu'il est très difficile pour elles, dans les temps impartis, de mettre en place des accords de participation.

Dans le même ordre d'idée et afin d'assurer une égalité de traitement entre les personnels hospitaliers « en première ligne », le Sénat a adopté l'amendement que j'ai proposé à la commission, tendant à exonérer la majoration exceptionnelle des indemnités de gardes des internes durant la première vague de l'épidémie.

En soutien aux associations venant en aide aux personnes les plus défavorisées, nous avons également prorogé jusqu'à la fin de l'année 2022 le relèvement temporaire à 1 000 euros du plafond des dons éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu de 75 % au titre du dispositif « Coluche ».

À l'initiative de plusieurs parlementaires, le Sénat a temporairement augmenté le plafond d'exonération d'impôt pour la contribution patronale sur les titres-restaurant, ou encore, dans une logique de relance de la consommation, voté un plafond à 50 000 euros jusqu'à la fin 2021 pour l'exonération de droits de mutation à titre gratuit applicable aux dons familiaux, avec des conditions de réemploi identiques à la mesure votée dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 et qui s'est achevée au 30 juin dernier.

Dans le cadre du plan de relance, nous avons aussi adopté un amendement de crédits que j'avais présenté afin que les travaux préalables à la reforestation entrent dans le champ des aides financières apportées aux communes (10 millions d'euros) ainsi qu'un amendement du Président Claude Raynal pour donner une enveloppe complémentaire au financement des autorités organisatrices de mobilités (AOM).

Le Sénat a également voté plusieurs amendements du Gouvernement, en particulier l'enveloppe budgétaire destinée à renforcer les moyens de soutien aux collectivités territoriales à la suite de la tempête Alex de l'automne dernier, l'élargissement aux régions départementales du dispositif de compensation des pertes d'épargne brute prévues pour les régions communales ainsi que l'abandon d'une créance du Fonds de développement économique et social (FDES) pour l'entreprise Ascoval.

Je ne cite pas tous les amendements qui ont été votés, faute de temps. Certains sont d'ailleurs assez éloignés des dispositifs liés à la crise sanitaire et économique ainsi qu'aux difficultés rencontrées par le monde agricole.

Par ailleurs, le Sénat a reporté au 1^{er} janvier 2023 la suppression du taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable au gazole non routier (GNR). C'est cette date que le Gouvernement avait annoncée aux secteurs concernés, qui ont été durement touchés par la crise et n'ont à ce jour que des solutions balbutiantes comme alternatives à l'utilisation du gazole.

Enfin, soucieux de bien suivre l'usage des crédits votés depuis le début de la crise sanitaire, nous avons prolongé jusqu'à la fin de l'année l'obligation pour le ministre de l'économie d'informer le président et le rapporteur général des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, avant toute opération réalisée au titre des participations financières de l'État sur des crédits ouverts sur le budget général ; ensuite, constatant que l'augmentation de 1,5 milliard d'euros demandée par le Gouvernement de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles était insuffisamment justifiée, le Sénat a ramené cette ouverture de crédits à 500 millions d'euros.

Le Sénat a été constructif et raisonnable dans ses propositions, preuve en est que l'article d'équilibre a peu évolué à la suite de nos travaux.

Depuis jeudi dernier, nous avons travaillé avec le rapporteur général de l'Assemblée nationale, que je remercie pour son écoute, pour parvenir à un texte commun.

Je suis globalement très satisfait qu'un certain nombre de mesures demeurent dans le texte, fruit de nos échanges ; je ne les cite pas toutes, faute de temps.

Tout d'abord, et assez logiquement, les mesures pour lesquelles le Gouvernement avait émis un avis favorable ou de sagesse ont été conservées, en particulier la reconduction

pour 2021 du « filet de sécurité » pour certaines ressources spécifiques des collectivités territoriales d'outre-mer et de la Corse.

Ensuite, figure dans le texte l'exonération de la majoration exceptionnelle des indemnités versées au titre des gardes des internes. Il s'agit là d'une mesure d'équité fiscale.

De même, la PEPA pourra bien être exonérée à hauteur de 2 000 euros, sans condition, pour toutes les entreprises de moins de 50 salariés.

La suppression du tarif réduit de TICPE applicable au GNR est bien reportée au 1^{er} janvier 2023, comme l'a souligné le Président Woerth.

S'agissant du soutien aux entreprises face à la crise, l'aide à la reprise de fonds de commerce sera exonérée d'imposition, au même titre que les aides du fonds de solidarité, par cohérence.

Figure également la prorogation jusqu'à fin 2022 du relèvement temporaire à 25 % du taux de la réduction d'impôt sur le revenu pour l'investissement dans les foncières solidaires chargées d'un service d'intérêt économique général (SIEG).

Par ailleurs, j'espère que le Président Raynal sera satisfait que 50 millions d'euros soient finalement prévus au titre de l'investissement des autorités organisatrices des mobilités (AOM). C'est un compromis raisonnable.

De même, le texte conserve les 10 millions d'euros supplémentaires au titre de la forêt dans le plan de relance. La définition des dépenses couvertes étant de nature réglementaire, il conviendra de s'assurer que l'administration prévoit bien, en conséquence, le bénéfice de ces aides aux travaux préalables à la reforestation comme souhaité.

Le Gouvernement, par la voix du ministre Olivier Dussopt, cherche une solution pour l'aide aux entreprises créées en 2020 et qui n'ont, faute de chiffre d'affaire déclaré, obtenu aucun soutien de l'État. Je surveillerai cela de près, de même que l'intégration dans le dispositif de l'article 10 des quelques cas de régies nouvellement créées et qui n'ont pas de perte d'épargne brute à déclarer.

S'agissant du contrôle de l'usage des crédits ouverts dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative, le texte conserve la prolongation jusqu'à fin 2021 de l'information préalable à l'usage des enveloppes budgétaires accordées au titre des participations financières de l'État.

En retenant la même logique, si l'ouverture d'1,5 milliard d'euros au titre de la dotation pour les dépenses accidentelles et imprévisibles a été rétablie, nous avons toutefois inscrit une obligation d'information du Parlement au moins trois jours avant la publication du décret prévoyant le versement de plus de 100 millions d'euros sur un programme.

Bien sûr, quelques regrets subsistent et nous devons continuer de convaincre dans la prochaine loi de finances. Mais ce collectif sera indubitablement enrichi à la suite de son examen par le Parlement, si vous acceptez le texte que nous vous proposons.

M. Laurent Saint-Martin, député, rapporteur. – Nous sommes effectivement parvenus à un compromis et je m'en réjouis. Nous avons préservé la culture des collectifs budgétaires de crise, avec la volonté d'aboutir en CMP à un meilleur texte pour nos

concitoyens, tout en respectant les principes que nous nous étions fixés – en particulier ceux de s'en tenir à l'urgence sans créer de fiscalité pérenne, de se focaliser sur les mesures réalisables les plus utiles à nos concitoyens et d'éviter de dégrader davantage le solde budgétaire.

Ce compromis comprend bien entendu les dispositions initiales du texte, très marquées par l'urgence et la nécessité de continuer à accompagner nos compatriotes et nos entreprises dans les mois qui viennent : rechargement des dispositifs d'urgence, activité partielle et fonds de solidarité, pour 10 milliards d'euros – et « remboursement » à l'activité partielle de longue durée des fonds qui ont servi à l'urgence, confortant les 100 milliards du plan de relance.

Je ne reviens pas sur les crédits ouverts en faveur de l'hébergement d'urgence, des étudiants boursiers, des agriculteurs touchés par le gel, tout cela pour répondre aussi aux besoins de nos concitoyens dans les semaines et mois qui viennent.

Je pense important de préserver 1,5 milliard d'euros de crédits pour les dépenses accidentelles et imprévues (DDAI). Le Sénat avait restreint ce montant pour des raisons de principe relatives à l'autorisation parlementaire ; je partage ces préoccupations, mais je crois que l'incertitude sanitaire justifie la position du Gouvernement. Nous proposons de l'accompagner d'un dispositif *ad hoc* d'information du Parlement.

Bien entendu, nous avons conservé les mesures initiales de ce texte, en particulier l'amélioration du *carry back* et le renouvellement de la PEPA. S'agissant des entreprises de moins de 50 salariés, nous proposons, à l'initiative du Sénat, d'ouvrir la majoration à toutes les entreprises de moins de 50 salariés. C'est différent de ce que nous avons adopté à l'Assemblée où nous souhaitions encourager la participation, mais celle-ci est encore trop peu développée dans les petites entreprises pour en faire aujourd'hui un levier, une condition à une politique en faveur du pouvoir d'achat. Nous avons aussi conservé le relèvement temporaire de la réduction d'impôt sur les dons pour les associations culturelles ; la capacité à souscrire un prêt garanti par l'État jusqu'à la fin de l'année 2021 ; la prolongation du fonds de solidarité durant l'été.

Il nous semble important de proposer à la CMP des compléments, apportés au cours de la navette notamment par le Sénat. Je pense à la prorogation, en 2022, de la réduction d'impôt sur le revenu pour l'investissement dans une PME (IR-PME), avec l'ajout par le Sénat de la même prorogation pour le dispositif des foncières solidaires. Nous vous proposons également, à l'initiative de Jean-François Husson, une mesure de justice avec la défiscalisation des rémunérations supplémentaires des internes et étudiants en médecine.

Nous proposons encore d'intégrer le versement mobilité d'Île-de-France Mobilités dans le filet de sécurité des ressources des collectivités territoriales en 2021 et, à l'initiative du Sénat, des ressources spécifiques de certaines collectivités d'outre-mer et de la collectivité de Corse. Nous avons également inclus la prorogation de la déductibilité des abandons de loyers, qui avait été proposée à l'origine par mon collègue Jean-Noël Barrot. Enfin, nous avons prévu la faculté pour les communes d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) les propriétaires des murs de discothèques, quand ils ont consenti des remises de loyers aux gérants.

Ce compromis respecte le travail important effectué par chaque assemblée parlementaire, ainsi que l'esprit du texte que le Gouvernement nous a soumis. Je vous invite à l'adopter.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – J'ouvre désormais le débat.

M. Rémi Féraud, sénateur. – Merci pour cette présentation du compromis, nous y retrouvons des éléments votés au Sénat, y compris certains auxquels mon groupe s'était opposé. Je regrette que de nombreux amendements ne s'y retrouvent pas, en particulier les crédits que nous avons votés pour renforcer la lutte contre les violences faites aux femmes, qui se sont accrues pendant les confinements.

M. Gilles Carrez, député. – Je félicite les rapporteurs généraux pour ce compromis. Je tiens cependant à souligner l'urgence qu'il y a de traiter la question du déficit structurel de La Poste au titre du service universel postal : il est évalué à 1,3 milliard d'euros, l'État a donné son accord de principe pour compenser cette somme, mais pour le moment il n'en n'a rien fait. Or, il faut le faire dès cette année, ou bien cette somme va peser non seulement sur La Poste, mais aussi sur la Caisse des dépôts et consignations, qui détient les deux-tiers du capital de La Poste – la perte pour la Caisse avoisinerait le milliard d'euros, ce qui diminuerait mécaniquement le versement qu'elle effectue chaque année à l'État... Le Gouvernement s'est engagé, mais il faut une disposition législative pour que la compensation soit effective et il y a urgence à le faire – je déplore que nous ne le fassions pas dans ce collectif budgétaire.

M. Jérôme Bascher, sénateur. – J'ai aussi déposé des amendements dans ce sens, ce sujet est majeur. Nous savons que La Poste paie indument environ 300 millions d'euros de taxe sur les salaires. Auparavant, elle payait moins de cotisations sociales, une grande partie de ses salariés étant fonctionnaires. Mais dès lors que les cotisations sociales ont été abaissées dans le privé, La Poste n'a plus cet avantage. Or l'État lui prélève toujours le surcroît de taxe sur les salaires : nous le savons tous, c'est 330 millions d'euros de « surtaxe », le rapport publié en mars dernier par le groupe sénatorial sur l'avenir de La Poste l'a bien montré. Supprimer cette surtaxe n'apporterait certes qu'une partie de la compensation de 1,3 milliard d'euros pour le service universel postal, mais c'est important. Enfin, j'attends le nouveau plan de relance dans un nouveau collectif budgétaire.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – Je m'associe entièrement à ces remarques sur la compensation du service universel postal.

Nous devons également nous inquiéter des AOM, qui continuent d'enregistrer des pertes tarifaires d'au moins 20 % par rapport à l'avant-crise sanitaire – avec des conséquences directes sur leurs capacités à financer des projets de rénovation et de développement que nous savons nécessaires, en particulier à la transition énergétique. Le Gouvernement a certes lancé un appel à projets de 450 millions d'euros, mais les travaux utiles s'élèvent à 11 milliards d'euros, c'est dire qu'il y a beaucoup à faire. Je me réjouis qu'il y ait un signal dans ce collectif budgétaire, mais il faudra y revenir en loi de finances, les AOM nous attendent.

M. Laurent Saint-Martin, député, rapporteur. – Nous avons pris pour méthode de ne pas créer de petits programmes dans la maquette budgétaire, pour ne pas la rendre plus complexe et illisible, et nous avons opté pour des augmentations sans changer de maquette. Certains amendements étaient pertinents, en particulier l'objectif de renforcer la lutte contre les violences faites aux femmes, mais ils modifiaient la maquette budgétaire, d'où notre

position pour ne pas les reprendre. Cela dit, nous examinons aussi le fond, et nous avons constaté, sur cette question, que depuis la fin avril, 1 000 places supplémentaires ont été ouvertes en accueil et en hébergement d'urgence, auxquelles les femmes victimes de violence ont accès ; les moyens sont renforcés et je considère à ce titre que vos amendements sont satisfaits.

La compensation du service universel postal à La Poste est un problème dont nous avons déjà parlé avec Gilles Carrez, nous sommes mobilisés. Cette compensation ne saurait être seulement budgétaire et financière, la véritable question associée est celle de la transformation de La Poste – et sur ce point, nous savons que des discussions se poursuivent, pour que La Poste adapte son service.

Sur les AOM, je rejoins le Président Claude Raynal. Cependant, nous avons voté il y a un an un acompte de 425 millions d'euros pour Île-de-France Mobilités au titre de la garantie de ressources portant sur le versement mobilité. Eu égard aux modalités de calcul alors votées, le montant définitif garanti devrait s'élever à seulement environ 150 millions d'euros : il est toujours difficile de prévoir avec précision quelles seront les pertes réelles des entreprises.

M. Jean-François Husson, sénateur, rapporteur. – Un mot sur les éléments que nous avons votés au Sénat et qui ne figurent pas dans ce compromis : je n'ai pas obtenu partout satisfaction, c'est la règle, mais je veux souligner que j'ai insisté sur la question des moyens budgétaires de la lutte contre les violences faites aux femmes, nous en débattons de nouveau en loi de finances.

M. Éric Woerth, député, vice-président. – Un compromis ne peut jamais retenir toutes les propositions, le texte évolue, nous avons bien travaillé. Le sujet sur La Poste n'a rien d'anodin, le problème est structurel, c'est un sujet de loi de finances initiale et nous y reviendrons.

La commission mixte paritaire adopte, dans la rédaction proposée par ses rapporteurs, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi.

La réunion est close à 19 h 15.

Jeudi 10 décembre 2020

- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet , présidente -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaires chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement s'est réunie à l'Assemblée nationale le vendredi 9 juillet 2021.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente, de M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président, de MM. Raphaël Gauvain et Loïc Kervran, députés rapporteurs pour l'Assemblée nationale, et de M. Marc-Philippe Daubresse et Mme Agnès Canayer, sénateurs, rapporteurs pour le Sénat.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 28 avril et complété par une lettre rectificative en date du 12 mai, a été adopté par l'Assemblée nationale le 2 juin et par le Sénat le 29 juin.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi comportait vingt-neuf articles ; il en comprenait trente-cinq à l'issue de son examen à l'Assemblée nationale, trente-six au terme de son examen au Sénat. Dix-sept articles ont été adoptés dans les mêmes termes par nos deux assemblées. La commission mixte paritaire qui nous réunit ce matin a donc pour objectif de parvenir à une rédaction commune des dix-neuf articles restant en discussion.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – À défaut d'une intervention du législateur, plusieurs dispositions du code de la sécurité intérieure, issues notamment de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite SILT, arriveront à échéance en 2021. Sont concernés les périmètres de protection, la fermeture des lieux de culte, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), les visites domiciliaires et, pour la partie du texte relative au renseignement, la technique dite de l'algorithme.

Le projet de loi vise ainsi à pérenniser les mesures administratives de lutte contre le terrorisme en y apportant quelques ajustements. Je pense notamment à l'élargissement de la mesure de fermeture administrative des lieux de culte aux locaux annexes afin de faire face aux stratégies de contournement parfois observées. Nous ne pouvons que souscrire à cette pérennisation et aux ajustements proposés puisqu'ils reprennent des recommandations formulées par la commission des lois du Sénat lors des travaux d'évaluation de la loi SILT.

Nous les avons d'ailleurs votées dès octobre 2020 ; je regrette que nous ayons perdu huit mois pour aboutir au même résultat.

Plus compliquée est la question des modalités de suivi des personnes condamnées pour des actes de terrorisme sortant de détention. Nous sommes bien d'accord avec nos collègues députés sur le constat : les dispositifs existants ne permettent pas d'assurer un suivi satisfaisant de ce public, qui représente pourtant une menace majeure pour notre société.

Deux voies se présentent. Le Gouvernement et l'Assemblée nationale proposent de porter la durée des MICAS à deux ans afin d'assurer la surveillance de ce public, tout en instaurant une mesure judiciaire qui se concentrerait sur leur réinsertion. Nous proposons, quant à nous, de remettre sur le métier la loi du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, dont je rappelle qu'elle instaure une mesure judiciaire visant, non seulement la réadaptation sociale, mais aussi la surveillance de l'individu.

Nous étions éventuellement prêts à céder sur l'allongement à deux ans de la durée des MICAS, dont la constitutionnalité nous paraissait douteuse, mais cette concession supposait le maintien d'une mesure de sécurité qui ait une dimension d'ensemblier et dont l'architecture soit cohérente.

Nous considérons, en effet, que les mesures de suivi judiciaire présentent plusieurs avantages : prononcées par un juge, elles offrent des possibilités de surveillance plus longues et potentiellement plus contraignantes ; elles présentent des garanties plus importantes pour les individus concernés, car elles sont prononcées à l'issue d'une procédure contradictoire ; elles permettent d'associer aux mesures de surveillance des mesures sociales visant à favoriser la réinsertion de la personne.

Je remercie beaucoup Raphaël Gauvain pour les nombreux échanges que nous avons eus dans le but d'aboutir à une solution. Nous avons fait de multiples propositions de compromis sur le fameux article 5 relatif à la mesure de sûreté judiciaire, dont l'une consistait à donner une priorité à ce que j'appelle le « système Assemblée nationale » les premières années, puis à passer au « système Sénat ». Nous avons fait un pas en acceptant la prolongation des MICAS, mais si nos propositions concernant notamment l'architecture de la mesure et la notion d'ensemblier ne rencontrent pas un écho favorable, nous ne trouverons, hélas ! pas d'accord.

Mme Agnès Canayer, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons abordé le volet du texte consacré au renseignement avec l'objectif de donner à nos services de renseignement les moyens de faire face aux nouvelles menaces et, surtout, de nous doter de dispositifs adaptés à l'évolution des technologies. Il s'agit d'assumer nos responsabilités et de prendre en considération les enjeux liés à la fois à la sécurité et au respect des libertés.

C'est la raison pour laquelle nous avons adopté l'ensemble des dispositions relatives au renseignement, moyennant quelques améliorations et précisions rédactionnelles. Un désaccord avec l'Assemblée nationale subsiste néanmoins sur deux points.

Le premier a trait à l'extension des algorithmes aux adresses complètes de ressources sur internet (URL), dont nous souhaitons qu'elle fasse l'objet d'une expérimentation. Si nous considérons que le système des algorithmes doit être pérennisé en raison de son utilité pour le renseignement, il nous semble que son extension aux URL doit

demeurer expérimentale, compte tenu du peu de recul que nous avons sur la mise en œuvre de cette technologie. Il nous paraît, en outre, important que le Parlement exerce un contrôle sur cette expérimentation.

Le second a trait à la possibilité pour les services de renseignement du second cercle d'avoir accès à l'expérimentation de l'interception des communications satellitaires. Nous estimons que cette expérimentation devrait être, dans un premier temps, réservée aux services du premier cercle puisque, là encore, nous n'avons pas le recul nécessaire sur cette technologie, dont le développement est encore embryonnaire.

Enfin, nous avons également discuté de l'article 19 relatif à l'accès aux archives relatives à la défense nationale. Nous considérons, sous réserve de l'acceptation des améliorations ou précisions apportées par le Sénat, que le dispositif proposé atteint un juste équilibre entre la préservation de la défense nationale, donc de la sécurité, et la préservation des libertés, en l'espèce celle d'accéder à ces archives.

Les nombreux échanges que nous avons eus avec Loïc Kervran nous ont permis de nous accorder sur le volet renseignement, mais celui-ci est évidemment indissociable du volet consacré à la lutte contre le terrorisme.

M. Raphaël Gauvain, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je dois reconnaître avec très grand regret que les très nombreux échanges que nous avons eus, jusque tard dans la nuit hier, ne nous ont, hélas ! pas permis d'aboutir à un texte commun. Si nos deux assemblées étaient en mesure de s'accorder sur un certain nombre d'articles, pour lesquels nos divergences étaient surmontables – je pense notamment aux dispositions relatives au renseignement –, un désaccord majeur subsiste sur l'articulation des mesures de l'article 3 et de celles de l'article 5 concernant la question centrale du texte, celle des sortants de prison.

La principale divergence porte sur l'article 3, relatif à la durée maximale des MICAS. Nous pensons, avec le Gouvernement, que ce dispositif strictement limité passera le cap du Conseil constitutionnel, car il ne s'appliquerait qu'aux personnes sortant de prison les plus dangereuses, c'est-à-dire celles qui ont été condamnées pour des faits de terrorisme et dont le profil demeure très dangereux. Qui plus est, en raison des mesures législatives sur l'aménagement de peine intervenues notamment en 2016, ces individus sortiront de manière sèche.

Des mesures de suivi sont donc absolument nécessaires. Notre divergence est en réalité de nature opérationnelle, car il ressort de nos travaux et des échanges que nous avons eus avec les acteurs de terrain que les MICAS sont un outil indispensable pour les personnes qui sont au front et nous défendent. La mesure, de nature administrative, peut en effet être prise de manière très rapide, tout en restant soumise au contrôle *ex post* du juge administratif. C'est pourquoi l'Assemblée nationale tient absolument à préserver cet outil et à porter sa durée de douze à vingt-quatre mois pour les personnes condamnées pour des faits de terrorisme.

Cette divergence se retrouve à l'article 5. De fait, si nous voulons – et c'est le cas de l'Assemblée nationale et du Gouvernement – donner la priorité à la mesure administrative, il n'est pas possible que celle-ci soit concurrencée par une mesure judiciaire. Certes, le cumul de ces deux types de mesures existe, mais il n'est possible que si celles-ci ont des finalités différentes. Or, en l'espèce, leur finalité serait identique : la sûreté. Encore une fois, si nous voulons préserver la MICAS, notamment sur le plan constitutionnel, les deux mesures doivent être différentes.

C'est parce que, sur ce point, les visions respectives de l'Assemblée et du Sénat sont irréconciliables que, malgré les nombreux échanges que nous avons eus et qui se prolongés jusqu'à ces dernières heures, nous ne pouvons que constater l'échec des discussions entre nos deux assemblées.

M. Loïc Kervran, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – À l'issue de l'examen du texte par nos deux assemblées, deux différences notables subsistaient concernant les dispositions relatives au renseignement : la nécessité, ou non, d'une expérimentation s'agissant de l'extension de l'algorithme aux URL et la question des interceptions satellitaires. Sur le premier point, alors que le Sénat plaide pour une expérimentation, l'Assemblée estime que nous ne sommes plus dans la situation de 2015. En outre, la technique en question se distingue de celle relative à l'interception satellitaire, qui justifie la mise en place d'une expérimentation. Sur le second point, nous pensons qu'il ne faut pas réserver les interceptions satellitaires au premier cercle, mais aux services qui en ont besoin. Or il se trouve que quelques services du second cercle sont dans cette situation. Bien entendu, le second cercle étant très large, il faut être extrêmement vigilant.

Je salue l'esprit dans lequel nous avons travaillé avec ma collègue Agnès Canayer. Il nous a permis d'aboutir à un accord sur les dispositions relatives au renseignement, dans l'esprit du vote en première lecture à l'Assemblée nationale – les dispositions ayant alors été adoptées tant par les Républicains que les Socialistes, en passant par les différentes composantes de la majorité. C'est aussi l'esprit qui nous anime au sein de la délégation parlementaire au renseignement, afin de garantir la sécurité de nos concitoyens.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Je souhaite revenir sur les dispositions de l'article 19. Nous avons tous été informés de l'émotion très forte que suscitent ces dispositions parmi les associations, qu'elles rassemblent les personnels des archives ou de nombreux universitaires, notamment ceux qui travaillent sur l'histoire contemporaine. Tel qu'il est rédigé, l'article 19 apporte de grandes restrictions à l'accès aux archives et peut être lourd de conséquences. Il constitue un recul par rapport à la loi du 15 juillet 2008 relative aux archives, adoptée dans un climat consensuel tant à l'Assemblée qu'au Sénat.

Les quatre restrictions apportées à la communication des archives après cinquante ans sont très imprécises et peuvent donner lieu à beaucoup de refus. Ainsi quand et comment un dispositif cesse d'être « opérationnel » ? Qui en décide ?

En outre, les documents pourraient ne jamais être communiqués, sans aucun garde-fou. C'est pourquoi j'ai proposé une nouvelle rédaction de l'article, reprise par cinq groupes politiques au Sénat qui ont tous défendu le même amendement. Il s'agit de prendre en compte les raisons impérieuses de sécurité nationale, mais aussi de prévoir que la non-communication doit rester exceptionnelle et justifiée, tout en insérant une clause de revoyure après dix ans. La proposition est issue d'un travail conjoint avec les associations, les universitaires et les historiens. Le débat a été extrêmement long au Sénat, et l'amendement repoussé après six scrutins publics successifs, ce qui me semble un peu beaucoup...

Je comprends que la commission mixte paritaire va échouer, les articles 3 et 5 suscitant un important débat – nous en avons d'ailleurs discuté au sein du groupe socialiste, écologiste et républicain avec Yannick Vaugrenard –, mais j'aurais souhaité une avancée concernant les dispositions relatives aux archives.

Mme Nathalie Goulet, sénateur. – Je voulais appeler votre attention sur l'article 15. Il a provoqué un émoi inédit parmi les procureurs, qui estiment qu'il les priverait de moyens. Il existe donc un hiatus, c'est le moins que l'on puisse dire, entre la position des services et celle des procureurs. En conséquence, il conviendrait que cet article fasse l'objet d'une évaluation très précise. Si les craintes sont avérées, les procureurs vont voir leur capacité de poursuites considérablement réduites.

Mme Agnès Canayer, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Après des discussions avec le Gouvernement, nous avons étendu la notion de criminalité grave aux actes de délinquance grave. Cela répondra en partie à l'attente des procureurs, dans les limites autorisées par la Cour de justice de l'Union européenne.

M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président. Nous ratons la marche de peu ! Nous avons abouti à un accord sur les dispositions relatives au renseignement, mais nous bloquons sur la compatibilité entre mesures judiciaires et MICAS. Même si nous avons des réserves, nous étions prêts à accepter la prolongation à 24 mois des MICAS. Nous divergeons, non sur le principe, mais sur la nature des mesures judiciaires. Je le regrette, mais je tiens à saluer l'énorme travail des quatre rapporteurs ; il n'est pas vain pour la suite de la procédure.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – À mon tour, je remercie les quatre rapporteurs, qui n'ont pas ménagé leurs efforts. Sur le renseignement, nous avons trouvé un compromis, mais ce n'est pas le cas pour les autres dispositions. Nous sommes tous d'accord sur les objectifs à atteindre – les sortants de prison condamnés pour des faits de terrorisme doivent faire l'objet d'un suivi, mais nous ne le sommes pas sur la nature et le contenu des mesures. L'an dernier, avec votre prédécesseur, Philippe Bas, nous avons trouvé un compromis sur cette mesure, malheureusement censurée par le Conseil constitutionnel qui l'avait estimée trop rigoureuse dans sa durée et dans sa nature.

C'est pourquoi nous ne pouvons souscrire à la version proposée par le Sénat, trop contraignante, et qui implique des mesures de surveillance judiciaire plus nombreuses que celles votées et censurées en 2020.

Personne ne détient la vérité en la matière et nous faisons tous de notre mieux. Nous n'avons pas réussi à aboutir ; je le regrette comme vous.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

La réunion est close à 8 h 55.

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

Mardi 29 juin 2021

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

**Présentation de l'étude sur les réponses juridiques et opérationnelles
apportées à la crise sanitaire dans différents États dont la France par les
équipes du cabinet TAJ**

M. Bernard Jomier, président. – Mes chers collègues, nous sommes aujourd'hui réunis pour entendre les équipes du cabinet Taj, auteur de l'étude relative aux réponses juridiques et opérationnelles apportées à la crise sanitaire dans différents États dont la France. Le choix de recourir à un prestataire extérieur répondait à un objectif majeur : disposer d'une évaluation indépendante des effets des nombreuses mesures mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, afin que le Sénat puisse examiner les dispositions voulues par le Gouvernement sans dépendre exclusivement des chiffres qu'il voulait bien nous livrer.

Le cabinet Taj a été choisi au terme d'un appel d'offres conclu début avril et je remercie ses équipes d'avoir réussi à nous livrer ses conclusions dans les délais prévus. Nous mesurons tous la difficulté de l'exercice consistant à appréhender un grand nombre de mesures prises simultanément ou presque, qui plus est pour répondre à une pandémie en perpétuelle évolution et dans des domaines aussi variés que la réponse sanitaire ou l'intervention économique et financière.

Je vais donc maintenant vous passer la parole, Mesdames et Messieurs, pour la présentation de vos conclusions. Nos deux rapporteurs – Jean-Michel Arnaud et Roger Karoutchi – vous poseront ensuite les questions qu'ils souhaitent puis les autres membres de notre mission d'information. La semaine prochaine, nos rapporteurs nous présenteront les recommandations qu'ils souhaitent formuler sur la base de vos travaux.

Enfin, je précise que notre réunion est retransmise en direct sur le site internet du Sénat.

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – Nous avons réalisé une analyse comparative des réponses apportées à la crise de la Covid-19 en France, Allemagne, Italie, Espagne et Royaume-Uni. Nous avons examiné tant le volet sanitaire de cette réponse que son volet économique. Dans le premier cas, nous avons mené une analyse comparative des données épidémiologiques de circulation du Sars-CoV-2, d'utilisation des services de réanimation et de mortalité liée au Covid-19. S'agissant de la réponse économique à la crise sanitaire, nous avons établi une analyse comparative des politiques publiques de restriction de liberté et de soutien aux ménages et entreprises, de l'effet macroéconomique des mesures prises ainsi que de leur effet sur la santé des entreprises – en particulier dans les secteurs les plus exposés –, sur l'emploi et sur les inégalités de revenus et de patrimoine.

Au total, je vous invite à la prudence car il est très délicat d'identifier précisément les effets d'une mesure donnée en termes de PIB, de mortalité ou de chômage. Une des conclusions de notre étude est que les caractéristiques nationales propres à chaque pays jouent un rôle de premier plan dans l'effet des mesures : la même mesure n'aura pas le même effet en France et au Royaume-Uni, compte tenu des différences en termes de taux d'épargne, structure de l'économie... Il faut donc voir notre rapport davantage comme un panorama structuré des mesures qui ont été prises que comme une analyse visant à établir des causalités de manière très stricte.

M. Alexandre Fauconnier, senior consultant au cabinet Monitor Deloitte. – L'étude traite de cinq pays, ayant mis en place de nombreuses mesures. Nous ne disposons pas, aujourd'hui, d'éléments permettant de dégager des conclusions précises. Lors de la première vague, aucun pays ne se distinguait véritablement. À l'inverse, pendant les deuxième et troisième vagues, l'évolution épidémiologique a été divergente entre les cinq pays et trois dynamiques différentes ont été observées. La France et l'Italie ont subi un pic de contamination élevé fin octobre 2020 puis un pic plus modéré en avril 2021. Au contraire, l'Espagne et le Royaume-Uni, après avoir enregistré une flambée épidémiologique modérée fin octobre 2020, ont subi un pic plus élevé dès janvier-février 2021, qui ont entraîné des fortes hausses du nombre de patients en réanimation. Enfin, l'Allemagne n'a pas vécu de pic de contamination comparable mais une élévation marquée du nombre de nouveaux cas de Covid-19 de fin octobre 2020 à fin janvier 2021, celui-ci restant élevé par la suite. Cependant, le nombre maximal de cas enregistrés en Allemagne correspond au niveau du pic minimal enregistré dans les autres pays. Dès lors, elle se distingue très clairement des autres pays sous revue en termes de mortalité, avec 1 060 décès par million d'habitants, contre 1 620 en France, 1 710 en Espagne, 1 890 au Royaume-Uni et 2 080 en Italie.

J'en viens aux stratégies sanitaires adoptées dans les cinq pays sur lesquels portait l'étude. L'indice de restriction de l'Université d'Oxford (*Stringency Index*) donne une vision moyenne des différents niveaux de restriction mis en œuvre ; il regroupe des mesures de natures très diverses, allant, par exemple, du confinement à la fermeture des établissements scolaires en passant par l'interdiction des rassemblements ou la limitation de l'usage des transports collectifs... Toutefois, s'il permet de mener des comparaisons entre pays, il ne rend pas compte de la dimension qualitative de ces mesures, par exemple de l'évolution de la notion de confinement ou de couvre-feu, ni de précision sur les modalités de fermeture de certains commerces.

Sur l'ensemble de la période, il est clair que les stratégies sanitaires adoptées ont été différentes dans leur intensité et leur durée. En France et au Royaume-Uni, lors de chaque flambée épidémique, les mesures de restriction ont été importantes. Entre les pics de circulation virale, la diminution de l'intensité des mesures de restriction a été sensible. En Allemagne et en Italie, les mesures de restriction ont été moins intenses mais ont été maintenues plus longtemps. Enfin, en Espagne, les mesures prophylactiques ont été d'intensité modérée mais constantes dans le temps. Même si, compte tenu de son organisation très décentralisée, il est difficile de tirer des enseignements précis de l'étude de la situation de l'Espagne, il est clair que la politique mise en œuvre a davantage visé à anticiper les évolutions épidémiques qu'ailleurs.

En revanche, l'étude ne permet pas d'isoler les effets de l'intensité ou de la durée des mesures de restriction sur la réduction des contaminations au Sars-CoV-2. En d'autres termes, il est difficile d'établir un lien entre circulation virale et flux de patients hospitalisés, en l'absence de données dans de nombreux pays, ni de calculer l'impact des mesures de

restriction sur l'évolution de la mortalité. En termes de circulation virale, la France et le Royaume-Uni ont appliqué des mesures d'intensité moyenne ; l'Allemagne et l'Italie ont mis en œuvre des mesures de restriction comparables mais pour des durées beaucoup plus longues. L'Espagne constitue un cas à part car elle a eu recours à des mesures de restriction d'intensité plus modérée et a enregistré une diminution du nombre de nouveaux cas de Covid-19 plus faible que dans les autres pays.

Enfin, nous avons étudié cinq éléments explicatifs de l'efficacité des mesures de restriction : leur intensité, les types de mesures mises en œuvre, le moment et la durée de leur mise en œuvre et les modalités de déploiement des mesures sur le terrain, par exemple l'adhésion de la population à ces mesures. Ainsi, l'intensité des mesures a un effet mais jusqu'à un certain point ; au-delà, elles n'ont plus de véritable incidence en termes de contrôle de la flambée épidémique. De même, toutes les mesures ne se valent pas : l'interdiction des rassemblements publics a clairement un effet plus important que le couvre-feu et l'interdiction des déplacements ; la fermeture des écoles est potentiellement une mesure parmi les plus efficaces. Si nous n'abordons pas la question du moment de mise en œuvre des restrictions de liberté, il apparaît que tous les pays ne les ont pas appliquées au même niveau de contamination. Ainsi, la France a fait le choix de le faire à un niveau deux à trois fois supérieur – en termes de nombre de cas par million d'habitants – à celui pratiqué en Allemagne ou au Royaume-Uni. La durée de mise en œuvre des mesures est une autre donnée importante, sachant qu'elles ont un impact de 60 % une semaine après leur mise en place, le maximum étant atteint trois semaines après leur instauration. Enfin, l'effet de l'adhésion de la population, notamment l'anticipation des mesures barrières, a joué un rôle important, les personnes ayant réduit leurs déplacements ou les réunions familiales avant même qu'elles soient rendues obligatoires.

Pour conclure, il manque encore beaucoup de données épidémiologiques fiables et solides, notamment s'agissant du nombre de tests positifs et de la répartition des variants, dont le séquençage n'était pas disponible au début de la pandémie. En outre, le *Stringency Index* de l'Université d'Oxford comporte des limites et une description précise et exhaustive des mesures de restriction n'a pas encore été réalisée. Enfin notre étude n'avait pas vocation à tirer des conclusions fortes mais plutôt à structurer la réflexion.

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – S'agissant du volet économique de l'étude, nous nous sommes efforcés de construire des typologies de pays afin de déterminer les conclusions que nous pouvions en tirer en matière économique, de santé des entreprises et d'emploi.

Compte tenu de la grande variété des mesures mises en place selon les pays, nous avons réparti ceux-ci selon deux critères : d'une part, le niveau des restrictions et, d'autre part, l'ampleur des mesures de soutien. On observe de vraies différences entre les pays dans ces deux domaines. En termes de restrictions d'activités, elles ont été plus faibles en Allemagne que dans les autres pays au moment de la première vague. Les caractéristiques du soutien ont également été différentes selon les pays. Le Royaume-Uni a concentré ses efforts sur la mise en œuvre du chômage partiel afin de compenser les pertes de revenus. L'Allemagne est le seul pays à avoir mis en place des mesures de soutien direct aux entreprises. Quant à la France, son « mix » est comparable à celui de l'Espagne ou de l'Italie, avec pour particularité un recours plus important au dispositif du report de charges que dans les autres pays de l'échantillon.

Quels enseignements en tirer ?

D'un point de vue macroéconomique, les résultats corroborent l'intuition : le produit intérieur brut (PIB) a d'autant plus décliné que les mesures de restrictions étaient strictes et le soutien à l'économie était faible. En d'autres termes, les mesures de restrictions pèsent sur la croissance, mais les mesures de soutien sont globalement efficaces pour limiter la chute du PIB.

Seul le Royaume-Uni échappe à ce constat en raison de l'effondrement de la consommation des ménages britanniques pendant cette période. Le maintien des revenus par le recours massif au chômage partiel dans ce pays n'a pas eu les résultats escomptés, puisque les Britanniques ont préféré épargner plutôt que de consommer. Cela démontre qu'une bonne partie des écarts dans l'évolution du PIB entre les pays de l'échantillon est liée à l'évolution de la consommation des ménages. Si l'Allemagne et la France sont parvenues à limiter la baisse de la consommation des ménages, celle-ci s'est, au contraire, effondrée en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni.

En ce qui concerne la santé des entreprises, les cinq pays se répartissent en deux groupes : d'un côté, l'Allemagne et le Royaume-Uni qui sont parvenus à maintenir stable le profit de leurs sociétés non financières, et de l'autre, la France et l'Espagne, dont le taux de marge des entreprises a beaucoup décliné. L'Italie se situe dans une situation intermédiaire. Ces écarts s'expliquent à la fois par l'ampleur du choc et par le niveau des mesures de soutien. En France et en Espagne, ces dernières n'ont pas suffi à compenser les baisses de marge.

Or, les baisses de marge ont des effets directs sur la liquidité des entreprises. La France et l'Italie ont compensé les baisses de marge en apportant des liquidités via les prêts garantis par l'État. Cet apport de liquidités a permis jusqu'ici à un grand nombre d'entreprises d'éviter le dépôt de bilan. Il n'est pas certain, en revanche, que ces entreprises pourront rembourser leur dette à long terme. C'est ce qui explique que le nombre d'entreprises non solvables soit aujourd'hui plus important en France et en Italie – aux alentours de 18 % – qu'au Royaume-Uni et en Allemagne, respectivement à 13 % et 10 %. La solvabilité des entreprises constitue donc un enjeu crucial pour la France dans les années à venir.

Concernant les conséquences de la crise sanitaire sur l'emploi, nos résultats ont de quoi surprendre, mais ils s'expliquent aisément. Le taux de chômage a en effet augmenté de manière significative en Allemagne depuis 2020, tandis qu'il est resté à peu près stable en Italie, avec même une baisse sensible mi-2020, avant de revenir progressivement à son niveau de début 2020.

Mais le taux de chômage n'est pas forcément le meilleur indicateur pour apprécier correctement l'impact de la crise sanitaire sur le marché du travail dans les différents pays de l'échantillon. Ce taux correspond en effet au rapport entre le nombre de chômeurs et la population active – celle-ci représentant l'addition de la population active ayant un emploi et des chômeurs. Par conséquent, un salarié qui perd son emploi et s'inscrit au chômage est pris en compte dans le calcul du taux de chômage. En revanche, un salarié qui perd son emploi mais sort de la population active n'est pas pris en compte, ce qui a pour effet de faire baisser mécaniquement le taux de chômage. Les différences de taux de chômage entre l'Italie et l'Allemagne s'expliquent par les sorties massives du marché du travail constatées en Italie depuis le début de la crise sanitaire, à l'inverse de l'Allemagne dont la population active a progressé pendant la période.

À votre demande, nous nous sommes également intéressés à la situation particulière des 15-25 ans sur le marché du travail. Le constat est alarmant. Depuis le début de

la crise sanitaire, beaucoup de jeunes ont quitté le marché du travail dans les cinq pays, même si cette tendance est particulièrement sensible en Espagne (- 10 %), au Royaume-Uni (- 6,2 %) et en Italie (- 5,2 %). Il s'agit d'une problématique sérieuse, dans la mesure où se posera à moyen terme la question de savoir comment faire revenir ces populations sur le marché du travail.

Voilà les principaux constats de notre rapport que nous avons choisis de vous présenter ce matin. Vous trouverez des analyses plus fouillées au sein du rapport proprement dit et nous sommes à votre disposition pour répondre à vos interrogations.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Deux questions, concernant respectivement le secteur sanitaire et le secteur économique. D'abord, concernant le volet sanitaire de l'étude, il me semble qu'après avoir bien analysé la situation des différents États, aucune solution ne se dégage véritablement.

Face aux évolutions de la pandémie, la question de la solidité du système de santé est une de celles qui nous intéressent le plus. Quelle est votre perception de l'état du système hospitalier et de santé de chacun des pays de la comparaison ? La France a-t-elle fait preuve d'une résilience particulière ou bien l'ensemble des services ont-ils été submergés ? La consolidation de nos systèmes de santé est-elle de nature, lors de la prochaine vague, à nous éviter de nous retrouver face aux mêmes difficultés ?

Concernant le volet économique, je pense que le problème principal concerne l'emploi et particulièrement les jeunes. Le « *quoi qu'il en coûte* » a coûté très cher, plusieurs centaines de milliards de dettes supplémentaires qu'il faudra un jour rembourser. Nous avons vécu à crédit, sans savoir comment on remboursera, en particulier si les taux d'intérêt augmentent. Au fond, tous les pays ont fait ce qu'ils ont pu pour faire tenir le système.

Alors que l'entrée sur le marché du travail des jeunes a été rendu difficile, les confinements et la crise sanitaire ne contribuent-ils pas à une forte désocialisation des jeunes et ne créent-ils pas une difficulté durable pour leur intégration sur le marché du travail ?

M. Alexandre Fauconnier, senior consultant au cabinet Monitor Deloitte. – Je n'apporterai pas de réponse définitive à la question relative à la partie sanitaire de notre rapport : il n'y a pas de solution précise sur ce qu'il faut ou ce qu'il aurait fallu faire. Nous avons focalisé notre analyse sur les mesures permettant de diminuer la circulation virale et, *in fine*, de diminuer le nombre de patients en réanimation et de décès. Nous avons constatés que les mesures prises avaient fonctionné, ayant un impact sur les principaux indicateurs. Il existe un décalage entre la circulation virale et la dynamique de la mortalité.

Le cas de l'Allemagne est intéressant sur ce plan. L'Allemagne dispose en effet de beaucoup plus de lits de réanimation mais avec une définition différente de la réanimation, qui englobe les soins intensifs. Dans ce pays, le lien entre les mesures de restrictions et leurs effets est plus clair. Les 400 services locaux de santé - *local health authorities* - sont en lien avec le *Robert Koch Institute*. L'intérêt de ces autorités est qu'elles permettent d'avoir une très grande proximité avec les spécificités et les indicateurs des territoires, leur système de santé et le niveau de saturation des lits. Lorsque les restrictions nationales ont été levées, les autorités locales ont pu disposer des marges de manœuvre nécessaires pour maintenir certaines restrictions, comme la fermeture de commerces ou l'interdiction d'événements.

Il nous paraît ainsi intéressant de faire le lien entre les mesures de restriction et les spécificités locales.

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – Concernant la désocialisation des jeunes, nous avons considéré que les données de chômage des jeunes étaient très préoccupantes. Le Royaume-Uni a mis en œuvre une politique volontariste pour faire revenir les jeunes sur le marché du travail, en recourant notamment à des subventions directes. Sur le sujet des jeunes, la France est mieux positionnée que ses voisins mais cela reste un sujet majeur. Des études montrent qu’une difficulté à l’entrée sur le marché du travail emporte des conséquences durables sur la carrière professionnelle. Au problème économique d’offre de travail s’ajoute donc un problème d’équité intergénérationnelle. Cependant, ces constats devront être précisés lorsque les données relatives au chômage seront stabilisées.

M. Bernard Jomier, président. – il me semble que Roger Karoutchi vous a également interrogé sur le cumul des outils visant à différer les effets de la crise : report des charges, les prêts garantis par l’État, et même la dette publique. Il faudra un jour payer les emprunts et les charges reportées. Comment percevez-vous cette question ?

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – La dette publique et la dette privée se sont envolées dans tous les pays. Il n’y a pas, à ce jour, de consensus sur les effets macroéconomiques de cet accroissement de la dette. Une augmentation des taux d’intérêt poserait, par exemple, des difficultés majeures. Il me semble qu’on ne peut rien dire de simple sur ce sujet, si ce n’est que l’on doit constater que les niveaux de dettes publiques sont aujourd’hui au même niveau qu’au lendemain de la seconde guerre mondiale.

M. Bernard Jomier, président. – D’autant que cette crise intervient alors que les entreprises françaises ont déjà un niveau d’insolvabilité plus élevé que dans les autres pays.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Dans votre exposé sur la dimension sanitaire, le cas allemand semble démontrer que les marges d’adaptation laissées aux autorités locales de santé et aux collectivités ont permis de renforcer l’efficacité de la gestion de l’épidémie et de limiter ses conséquences négatives. Confirmez-vous ce constat ?

Par ailleurs, s’il y avait une nouvelle vague à l’automne prochain, de quel pays considérez-vous que nous devrions nous inspirer pour préserver nos entreprises tout en limitant les conséquences financières pour l’État ?

Enfin, sur la dimension économique, vous avez évoqué des situations diverses. En France, le profit a baissé de 14 % malgré les nombreuses aides dont elles ont bénéficié - fonds de solidarité, PGE. La consommation ayant plutôt bien résisté, vous considérez qu’elle s’est tournée vers des biens importés mais quelle est selon vous la part de cette variable pour expliquer la baisse des profits ?

M. Alexandre Fauconnier, senior consultant au cabinet Monitor Deloitte. – Il est difficile de trancher sur le cas allemand. On évoque parfois la chance de l’Allemagne d’avoir été en partie épargnée par l’épidémie. Cependant, on relève également des disparités entre les différentes zones géographiques, et ce y compris en France entre l’est et l’ouest du pays. Ces régions ont pourtant des structurations institutionnelles très proches mais avec des résultats sur les indicateurs très éloignés. Le cas de l’Allemagne est effectivement intéressant en matière d’adaptation à la situation immunologique locale. L’organisation allemande a montré qu’il était possible de prendre des mesures adaptées rapidement. Ces décisions des

autorités locales sont prises en lien étroit avec le *Robert Koch Institute* qui leur a apporté un appui scientifique. Cette organisation a permis une cohérence entre les décisions prises localement et les décisions nationales. Le cas de l'Espagne est également intéressant, pour la dimension de coordination et de soutien à l'offre de soin de certaines collectivités territoriales, largement autonomes.

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – En matière économique, il n'est pas possible de recommander de s'inspirer du Royaume-Uni et de l'Allemagne ou, à l'inverse, de celui de la France et de l'Espagne. Les deux premiers pays ont mis en œuvre des dispositifs permettant de maintenir le profit des entreprises tandis que la France et l'Espagne ont moins dépensé et compensé la baisse de chiffre d'affaires des entreprises par une aide à la liquidité, moins coûteuse. Ces deux derniers pays ont fait le choix de repousser le problème à plus tard.

Le système allemand ou britannique est plus coûteux mais aussi plus efficace. Il s'agit d'un arbitrage politique et il est difficile de formuler une recommandation entre ces deux modèles.

Concernant le chiffre de 14 % de baisse des profits, il ne tient pas compte des reports de charges, de sorte que la baisse de cette année devrait être inférieure. Le chômage partiel en France n'a pas permis de compenser la baisse du taux de profit des sociétés non financières. De plus, en France les restrictions ont été moins fortes sur certaines périodes et les salariés ont travaillé avec une valeur ajoutée moindre sans que les entreprises ne bénéficient de compensations.

M. Bernard Jomier, président. – En matière d'adaptations territoriales, les comparaisons que vous proposez sont riches d'enseignements. Au fond, l'adaptation territoriale pratiquée en Allemagne ou en Corée du Sud est-elle un plus ou est-elle un moins dans la gestion de l'épidémie ?

M. Alexandre Fauconnier, senior consultant au cabinet Monitor Deloitte. – Il m'est difficile de vous répondre, selon que vous visiez les restrictions sanitaires ou les initiatives d'adaptation de l'offre de soins. Les restrictions ont sans doute quelque avantage à être territorialisées, les régions ayant été touchées de façon très différente. Par ailleurs, cette adaptation locale aurait eu l'avantage de limiter leurs externalités négatives, en termes de santé mentale ou d'impact économique.

Pour ce qui est de l'offre de soins, une adaptation territoriale se heurterait très certainement à une force d'inertie dont l'Île-de-France a fourni un exemple. Je serais donc moins catégorique.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Ma question pourra paraître simple mais, à l'issue de cet exposé fort descriptif, je m'interroge sur les conclusions que nos interlocuteurs se sentent en mesure de tirer de leurs analyses. Je rappelle qu'il nous revient de formuler des recommandations.

M. Alexandre Fauconnier, senior consultant au cabinet Monitor Deloitte. – En matière sanitaire, nous avons les plus grandes difficultés à tirer des conclusions décisives d'une comparaison épidémiologique entre États. À l'exception notable des mesures d'adaptation locale, aucune mesure de restriction sanitaire – confinement, couvre-feu, fermeture d'établissements – ne peut être strictement isolée à pareille échelle. D'où une

incapacité à mesurer leurs impacts distincts. Tous les pays considérés ont mis en œuvre, puis levé, l'ensemble de ces mesures quasiment simultanément.

C'est en considérant globalement ces mesures que l'on peut éventuellement s'interroger sur les effets de leur durée ou de leur intensité, mais toute comparaison entre États me paraît malheureusement assez mal se prêter à des conclusions.

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – En matière économique, je dresserai malheureusement les mêmes conclusions. Les effets observables se déduisent tous d'arbitrages divers rendus entre mesures favorables aux entreprises et mesures favorables à la gestion des finances publiques. On ne peut recommander d'*optimum*, mais simplement décrire certaines chaînes de causalité pour permettre aux pouvoirs publics de prendre des décisions éclairées.

Je puis simplement vous dire que le confinement coûte très cher et que le soutien aux entreprises fonctionne assez bien. Il ne faut pas oublier que les restrictions sanitaires ont eu un impact direct sur le PIB et qu'à ce titre, toute mesure destinée à soutenir ce dernier peut avoir immédiatement des effets très bénéfiques. L'exemple allemand est à cet égard éloquent.

M. Alexandre Fauconnier, senior consultant au cabinet Monitor Deloitte. – Je pense qu'une conclusion susceptible d'être tirée de cette étude en matière sanitaire est le caractère nécessaire d'un investissement dans la recherche, afin de prolonger l'effort d'analyse que nous n'avons fait qu'ébaucher et de mieux anticiper les crises sanitaires à venir.

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – Je confirme bien évidemment ce propos pour la matière économique et en profite pour souligner la difficulté à laquelle nous avons été confrontés pour l'accessibilité à certaines données. On aurait aimé être plus précis mais, pour l'année 2020, certaines données manquantes relatives aux entreprises ne seront disponibles qu'à la fin de cette année. Fin 2021, des travaux analytiques plus précis pourront être engagés.

M. Bernard Jomier, président. – Je vous remercie. Nous souhaitons disposer d'éléments de comparaison internationale, que votre étude fournit abondamment. Votre travail permet également d'objectiver certains déterminants de la décision publique, ce qui est précieux. Je rappelle par ailleurs que notre mission présentera dans deux jours les résultats de l'étude qu'elle a commandée à l'ANRS | Maladies infectieuses émergentes sur les scénarios d'évolution de la pandémie pour les mois à venir et sur les mesures susceptibles de prévenir une nouvelle dégradation de la situation sanitaire.

Mme Catherine Deroche. – Votre travail souligne que certaines situations de crise peuvent se lire comme les conséquences des failles d'une situation préexistante. Avez-vous pu, notamment sur le plan économique, isoler les mesures prises qui n'auraient visé qu'à corriger ces failles préexistantes ?

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – Un bon exemple pourrait être la dépense publique britannique qui, en plus des dépenses de chômage partiel, a consacré près de 7 % du PIB à des dépenses médicales – montant inédit parmi les pays que nous avons étudiés. Cet investissement est en grande partie le reflet du sous-équipement structurel dans lequel le *National Health Service* (NHS) se trouvait préalablement à la crise.

D'autres caractères nationaux ont pu émerger : le soutien aux revenus des ménages, pratiqué par la France et le Royaume-Uni de façon similaire, s'est traduit chez nos voisins par une augmentation du taux d'épargne bien plus marquée, probablement en raison de différences importantes quant à la structure des économies.

M. Alexandre Fauconnier, senior consultant au cabinet Monitor Deloitte. – Il est exact que les systèmes de soins d'avant la crise présentaient de très importantes différences : les 30 000 lits dits de réanimation en Allemagne se comparent difficilement aux 5 000 lits de ce que nous entendons en France par réanimation. Davantage que les montants d'investissement qui y sont consacrés, ces différences reflètent surtout des choix culturels qui sont faits dans la distribution des soins.

L'organisation du système de santé et l'autonomie locale en la matière jouent, à mon sens, un rôle beaucoup plus important que l'investissement hospitalier pour expliquer ces écarts.

M. Bernard Jomier, président. – Je vous remercie.

Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 10 h 15.

Jeudi 1^{er} juillet 2021

- Présidence de M. Roger Karoutchi, rapporteur -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Examen des recommandations relatives à la stratégie vaccinale

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Mes chers collègues, dans quelques instants, notre président Bernard Jomier va nous présenter ses recommandations relatives à la stratégie vaccinale au cours des prochains mois, ce qui explique que j'assume la présidence de notre réunion aujourd'hui.

C'est en effet sur sa proposition que notre mission d'information a décidé de confier à l'ANRS | Maladies infectieuses émergentes la réalisation d'une étude sur ce que pourrait être la suite de la lutte contre la pandémie. Depuis mars 2020, nous en sommes restés au « vivre avec le virus » mais les conditions sanitaires ont considérablement évolué. La mise au point très rapide de vaccins protecteurs a fait naître l'espoir d'un retour – si ce n'est à la vie d'avant – du moins à une situation plus sereine. Jusqu'à ce que l'apparition de nouveaux variants plus contagieux soit venue doucher cet espoir.

À la veille des vacances, tous les Français voudraient pouvoir tourner la page de la pandémie, en avoir fini avec la covid-19. Il était donc important de nous projeter vers l'automne, qui marquera sans doute – malheureusement – une reprise de l'épidémie, comme ce fut le cas à l'automne 2020.

Monsieur le président, cher Bernard Jomier, je vais maintenant vous laisser la parole, en vous suggérant de nous rappeler brièvement dans quelles conditions l'étude commandée à l'ANRS a été menée.

M. Bernard Jomier, rapporteur. – Nous sortons aujourd'hui d'une séquence difficile, au cours de laquelle il a fallu gérer la question des approvisionnements en vaccins, aux mois de février et mars. À l'heure où nous parlons, cet obstacle est levé et tous les Français de 12 ans au moins peuvent être vaccinés. Après plusieurs mois d'une dynamique forte, il semble que nous ayons atteint une sorte de « plafond de verre » et la volonté d'accéder à la vaccination connaît désormais une forme d'essoufflement.

Ce phénomène aura une conséquence directe : le risque du maintien à l'automne prochain d'une circulation virale élevée.

Afin d'anticiper cette situation, nous avons souhaité qu'un travail de modélisation soit mené, établissant les conditions auxquelles il serait possible de réduire la circulation du virus, en alternative au scénario que nous subissons depuis la fin de l'année dernière, qui tolère une circulation relativement élevée du virus, au prix de restrictions.

Notre mission d'information s'est donc rapprochée de l'ANRS | Maladies infectieuses émergentes, inaugurant ainsi un partenariat inédit. Sans remettre en cause la qualité des résultats de l'étude livrée, je ne peux que regretter que les termes de notre contrat n'aient pas été totalement respectés, l'institut Pasteur ayant fait le choix de publier de larges extraits des documents établis pour notre compte avant la date convenue et sans notre accord.

Les résultats de ces études confirment que les niveaux actuels de couverture vaccinale nous tiennent encore éloignés du seuil de l'immunité collective. Le rythme de la dynamique vaccinale fait craindre que cette dernière ne soit malheureusement pas atteinte d'ici l'automne prochain. Or un nouveau variant – le « variant delta » – plus contagieux et plus transmissible, est apparu et constitue, pour les populations vulnérables et non protégées, un danger renouvelé.

Sans doute une quatrième vague doit être envisagée d'ici deux à trois mois, dont la cinétique sera certainement similaire à celle du variant britannique. Dans une hypothèse moyenne d'un R_0 à 4 – soit le nombre moyen de personnes contaminées par une personne infectée – et si l'on suppose la couverture vaccinale actuelle stable, cette quatrième vague provoquera un engorgement du système hospitalier comparable à celui de l'automne dernier.

Le risque sanitaire, découlant de cette urgence de santé publique, est donc, une nouvelle fois, clairement établi. Il se doublera d'un risque économique et social accru car, comme vous le savez, les mesures de restrictions prises dans le cadre de la lutte contre la pandémie ont tendance à fortement accroître les inégalités.

Compte tenu de cette urgence, nous ne pouvons, à ce stade, qu'adopter une stratégie de contention de la circulation virale à son niveau le plus faible possible. L'abandon de l'espoir d'éradiquer pleinement la covid-19 dans l'immédiat ne doit pas nous faire perdre celui de transformer cette prochaine vague en « vaguelette ». Il est tout à fait possible d'éviter une nouvelle saturation de notre système hospitalier ainsi que l'instauration de nouvelles mesures de restriction non-pharmaceutiques. Mais il nous faut agir dès maintenant.

À ce jour, 34 millions de personnes sont entrées dans la vaccination et ont reçu au moins une dose de vaccin. Il faut impérativement que ce chiffre progresse de 10 millions de personnes d'ici la rentrée. Ceci implique que nous vaccinions de façon beaucoup plus importante en juillet et en août. Des actions volontaristes doivent se substituer à de simples appels à la vaccination.

À mon sens, le temps des « vaccinodromes » est révolu. Ces structures se sont montrées remarquablement utiles pour les populations volontaires, mais il faut désormais adapter une démarche plus incitative, que je qualifierais d'« aller vers ». Il nous faut maintenant cibler les personnes les plus éloignées de la vaccination, comme celles résidant dans les déserts médicaux ou dans les quartiers défavorisés.

Se pose ensuite une autre question, celle des tranches d'âge. La vaccination n'étant pas ouverte aux enfants âgés de moins de 12 ans, les adolescents âgés de 12 à 18 ans doivent faire l'objet d'une attention particulière. Outre les actions volontaristes qui doivent être déployées dès cet été, il est absolument urgent d'équiper dès maintenant les collèges et les lycées afin que le plus d'adolescents possible puissent y être vaccinés à la rentrée. Pour ce qui est des adultes, l'étude nous montre que la vaccination des plus de 60 ans atteint un niveau satisfaisant. En revanche, ces personnes restent très exposées au risque d'infection, très largement imputable aux adultes de moins de 60 ans.

C'est pour cette catégorie particulière (18-59 ans) que l'obligation vaccinale se pose. L'ambition exprimée par le Gouvernement d'une vaccination obligatoire pour les professionnels de santé nous paraît tout à fait légitime, mais malheureusement très insuffisante. De la même façon que la vaccination obligatoire des enseignants ne limiterait qu'à la marge la circulation du virus en milieu scolaire, il serait faux de croire que celle des soignants suffirait à endiguer la vague à venir.

Aussi, nous préconisons l'ouverture d'un débat sur la vaccination obligatoire – dont je rappelle qu'il ne doit pas être un tabou – de la classe d'âge intermédiaire, c'est-à-dire des personnes entre 18 et 59 ans. Pour ne pas reproduire les erreurs que nous avons déplorées à l'issue de la première vague, ce débat nécessite que soient saisis en urgence le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) et la Conférence nationale de santé (CNS), afin que l'avis de ces deux organismes compétents en matière de santé publique et de démocratie sanitaire puisse asseoir la légitimité des décisions à venir. La saisine du HCSP étant une prérogative des commissions compétentes de chaque assemblée, j'ai fait part à Catherine Deroche de cette intention, et j'adresserai pour ma part un courrier au Premier ministre afin qu'il saisisse la CNS. Ces avis, qui pourront être rendus dans les toutes prochaines semaines, éclaireront utilement les pouvoirs publics dans la marche à suivre dès cet été.

Par ailleurs, nous souhaitons vivement que la stratégie « tester-tracer-isoler » soit réactivée de façon efficace, afin de neutraliser les chaînes de transmission. Compte tenu du nombre de cas positifs enregistrés chaque jour, peu élevé par rapport il y a encore quelques semaines, cela est tout à fait possible.

Concernant les moins de 12 ans, non éligibles à la vaccination mais qui constituent un facteur important de circulation du virus, nous nous appuyons sur un volet de l'étude qui nous a été livrée pour conclure à l'efficacité du dépistage itératif hebdomadaire, par une méthode simple et non invasive – le test salivaire. Il serait ainsi possible d'éviter des fermetures de classe et de poursuivre cette heureuse spécificité française de ne pas avoir

transigé sur l'assiduité scolaire des élèves. Le ministère de l'éducation nationale devrait, durant l'été, prendre les mesures nécessaires pour que ce dépistage soit largement déployé, en complément de mesures garantissant la qualité de l'air.

Je répète que c'est à toutes ces conditions que nous pourrons éviter le scénario que j'ai tout à l'heure évoqué, qui verrait le retour de mesures restrictives de type « couvre-feu », et dont l'effet délétère sur toutes les dimensions de notre vie économique et notre vie sociale n'est plus à démontrer.

Mme Catherine Deroche. – Je partage les conclusions que vient de nous présenter notre collègue Bernard Jomier. Son diagnostic et ses préconisations rejoignent celles que nous avons entendues, hier, en commission des affaires sociales, de la bouche du professeur Didier Pittet, président de la mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise covid-19 et sur l'anticipation des risques pandémiques.

La pandémie a imposé de prendre des décisions dans l'urgence. Pour autant, comme nous l'avons déjà relevé dans le rapport de la commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion, le Gouvernement doit non seulement en appeler au sens des responsabilités des Français mais aussi les consulter. Il est donc judicieux, comme vous l'avez souligné, de mettre en œuvre une meilleure démocratie sanitaire.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Il me reste à mettre aux voix l'adoption du rapport de notre collègue.

La mission autorise la publication de la communication du rapporteur sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 9 h 30.

La conférence de presse qui a suivi cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Lundi 5 juillet 2021

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Examen des recommandations sanitaires, économiques et budgétaires

M. Bernard Jomier, président. – Mes chers collègues,

Nous achevons aujourd'hui le programme de travail que nous nous étions fixés début février, lors de la réunion de cadrage. La semaine dernière a été marquée par la restitution de l'étude que nous avons confiée, courant avril, à l'ANRS | maladies infectieuses émergentes sur l'évolution de la stratégie vaccinale et, plus largement, de la politique de lutte contre la pandémie. Je crois pouvoir dire que nous avons rempli notre rôle prospectif, en lançant le débat sur l'obligation vaccinale pour tous les adultes. Le fait est que nous arrivons au moment où les vaccins sont disponibles pour tous et que nous pouvons nous attendre à une nouvelle augmentation de la circulation virale, d'autant qu'un nouveau variant est apparu, plus contagieux.

Le marché d'étude des réponses opérationnelles et juridiques à la crise sanitaire dans cinq pays européens dont la France n'a pas apporté d'élément qui pouvait modifier le travail réalisé par ailleurs en matière sanitaire. En revanche, dans le domaine économique, les conclusions du travail du cabinet Taj donnent matière à réflexion pour l'avenir.

Je passe maintenant la parole à nos rapporteurs pour présenter les enseignements économiques et budgétaires de l'étude de comparaisons internationales.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – L'étude de comparaison internationale que la mission a commandée au cabinet TAJ revient sur un certain nombre de constats, appuyés par des comparaisons internationales entre la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni.

Pour faire face à l'épidémie et aux conséquences des restrictions de liberté, la réponse économique de l'ensemble de ces États a principalement été portée par l'endettement public, de sorte que ce sera, encore une fois, aux générations futures d'assumer les conséquences des choix budgétaires qui ont été faits.

Les déficits publics ont en effet été décuplés par un effet ciseau composé d'une baisse des recettes publiques et d'une hausse des dépenses : ainsi, en France en 2020, les recettes de prélèvements obligatoires ont diminué de 44 milliards d'euros, tandis que les dépenses ont augmenté de 73,5 milliards d'euros.

En plus de la croissance de la dette, le produit intérieur brut a fortement diminué, de sorte que le ratio de dette sur PIB a augmenté de 17,5 points, pour atteindre environ 117 % du PIB.

Il faut ici rappeler que la France est entrée dans la crise avec des finances publiques qui n'avaient pas été assainies et un niveau de dettes publiques très élevé, déjà proche des 100 points de PIB.

Si les dépenses publiques doivent avoir un rôle contra-cyclique en période de crise, il semble indispensable de rappeler que la hausse de l'endettement public, si elle n'est pas maîtrisée, peut également avoir des conséquences très négatives lorsque les États ne dégagent pas d'excédents en phase haute du cycle pour rembourser leurs dettes. Ces recommandations, souvent avancées dans le débat public, semblent avoir été volontairement ignorées durant toutes ces années...

Alors que la sortie de la pandémie reste une perspective incertaine, le faible espace budgétaire dont la France dispose pour faire face à une nouvelle dégradation de la situation demeure particulièrement inquiétante. En d'autres termes, nos marges de manœuvre sont devenues particulièrement faibles.

À l'inverse, et à titre d'exemple, l'Allemagne disposait avant la crise d'un espace budgétaire beaucoup plus conséquent et a pu mobiliser une capacité d'endettement d'autant plus importante pour apporter un soutien massif à son économie.

Pour soutenir l'économie, le choix de l'exécutif français a porté sur le soutien aux liquidités des entreprises, principalement *via* les prêts garantis par l'État (PGE), tandis que d'autres pays ont davantage mis l'accent sur la solvabilité, c'est-à-dire la viabilité des entreprises. En d'autres termes, la France a choisi de s'assurer que les entreprises ne manquent pas de trésorerie, tandis que certains de nos voisins ont choisi de les prémunir de la faillite. En effet, il ne suffit pas de disposer d'avances de fonds pour connaître un développement pérenne. Encore faut-il être capable de les rembourser.

D'après une étude du fonds monétaire international, les dispositifs mis en œuvre par les différents États européens auraient permis de répondre à hauteur de 80 % aux besoins de liquidités, mais ne permettraient de répondre qu'à 40 % des besoins en solvabilité, en particulierité concernant les petites et moyennes entreprises.

Le maintien de l'accès aux liquidités a permis de reporter les faillites dans la plupart des États de la comparaison : hors le cas de l'Espagne, on a en effet observé une baisse du nombre de faillites en 2020.

C'est également ce que montre la comparaison du cabinet TAJ : dans l'ensemble des pays étudiés, la crise de la liquidité a été plutôt bien évitée et les entreprises ont dans l'ensemble réussi à obtenir des financements grâce aux dispositifs mis en œuvre. En revanche, comme nous l'avons vu, la question de la solvabilité a fait l'objet d'un traitement différencié entre les différents pays.

Je cite l'étude TAJ : *« l'Allemagne a aidé les entreprises au travers d'apports en fonds propres et de réductions de coûts fixes [et] le Royaume-Uni a eu moins recours aux prêts garantis, privilégiant les aides financières directes. »*

La question de la solvabilité et de la viabilité d'un grand nombre d'entreprises françaises reste donc pleinement posée.

D'après la note de la direction générale du Trésor sur « L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les entreprises françaises », plus optimiste, la part des entreprises qui seraient devenues insolvable sans les soutiens publics s'élèverait à 11,9 %, tandis qu'une fois pris en compte les différents dispositifs, cette part descendrait à 6,6 %. La note relève également que la hausse du niveau d'endettement des entreprises françaises pourrait freiner leurs

investissements à l'avenir. Ainsi, même en cas de retour de l'activité au même niveau qu'avant crise, la baisse du niveau de l'investissement privé atteindrait près de 4 milliards d'euros.

Pour préciser cette analyse, le cabinet Taj s'est efforcé d'évaluer l'impact de la crise dans plusieurs secteurs si les mesures de soutien n'avaient pas été mises en œuvre.

Ainsi, les entreprises du secteur de la restauration et de l'hébergement auraient perdu 13,1 points de rentabilité par rapport à 2019, ce qui aurait entraîné une perte de trésorerie se traduisant par une augmentation du nombre d'entreprises illiquides de 34 %. Après les mesures de soutien mises en œuvre, cette perte ne représente plus « que » 1,3 point, soit une compensation de 11,8 points.

Dans le secteur du transport de personnes, les entreprises auraient perdu 10,5 points de rentabilité sans mesure de soutien, ce qui aurait entraîné une augmentation du nombre d'entreprises illiquides de 61,9 %. *A contrario*, les dispositifs d'aide auraient permis de ramener cette perte à 0,3 point, soit une compensation quasi-intégrale des pertes subies.

L'objectif du « quoi qu'il en coûte » n'a donc pas été atteint.

L'étude commandée par la mission d'information montre clairement que les différents dispositifs n'ont pas permis de préserver la situation de l'économie française : la baisse de marge très forte des entreprises françaises sur la période, de l'ordre de 14 %, est la plus forte des pays sous revue après l'Espagne (- 17 %). À l'inverse, les entreprises britanniques et allemandes n'ont quasiment subi aucune baisse de marge, et celle constatée en Italie est restée bien plus modérée qu'en France (- 6 %).

En outre, selon l'étude, la part d'entreprises insolvable atteindrait 18 %, laissant ainsi présager une vague massive de faillites dans les mois à venir.

Le « quoi qu'il en coûte » ne signifiait pas uniquement que les vannes de la dépense étaient grandes ouvertes. En cela, il a rempli son objectif. Cela signifiait également que tous les salariés et toutes les entreprises devaient être protégés par ce soutien public. Or, sur ce point, les chiffres que je viens de rappeler témoignent que l'objectif n'a pas été atteint.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Jean-Michel Arnaud vient de nous livrer ses conclusions sur la situation des finances publiques et la santé financière des entreprises. Mon propos se concentrera sur un aspect spécifique de l'étude du cabinet TAJ, la situation des jeunes.

Tout le monde a salué, à raison, la mise en place de l'activité partielle, qui a permis d'éviter – pour un temps – une vague de licenciements qui aurait eu lieu si les entreprises avaient dû à la fois continuer de verser les salaires sans engranger aucun chiffre d'affaires. Les salariés – c'est sûr – n'ont pas à payer les conséquences des mesures de fermeture décidées par les pouvoirs publics.

Ce dispositif d'activité partielle et, de façon générale, le choix de prendre des mesures essentiellement au bénéfice des salariés en emploi, ont toutefois eu un effet de bord sur l'emploi des jeunes. Ces derniers n'étaient le plus souvent pas titulaires de contrats de travail concernés par l'activité partielle, puisqu'ils travaillaient en CDD ou sur des emplois saisonniers, ou bien étaient sur le point d'entrer sur un marché du travail qui a brutalement arrêté toute embauche.

L'emploi des 15-24 ans est donc fortement affecté depuis le début de la crise. Par exemple, lors de la première vague, en 2020, il a diminué de 11 % en France tandis qu'il s'est à peu près maintenu en Allemagne (- 1 %) et au Royaume-Uni (2 %).

À l'inverse, l'emploi des 25-64 ans a été globalement préservé et le nombre d'actifs de cette classe d'âge est à peu près revenu au niveau de 2019.

Il s'agit d'un choix assumé, délibéré, de concentrer le soutien sur une certaine catégories d'actifs. Les quelques mesures ponctuelles prises en faveur de la jeunesse n'ont évidemment pas été à la hauteur du choc qu'elle a subi, au même titre ou même parfois davantage que les salariés de 25-64 ans.

Bien qu'un rebond ait pu être observé durant l'été 2020, à la faveur notamment des emplois saisonniers, le niveau d'emploi des jeunes se trouvait toujours fin 2020 environ 3 % sous sa moyenne de 2019.

D'autre part, l'étude commandée par la mission observe qu'en mars-avril 2021 *« le recul du nombre d'actifs chez les jeunes est quasiment similaire au recul du nombre d'employés par rapport à 2019. En d'autres termes, les pertes d'emplois se sont, in fine, traduites par une sortie des jeunes du marché du travail, et non par une hausse du chômage »*. En pratique, de nombreux jeunes actifs ne se sont pas inscrits dans une démarche de recherche d'emploi et se sont éloignés durablement du marché du travail.

Si certains l'ont fait pour reprendre ou prolonger des études, il est très vraisemblable que beaucoup subissent désormais une inactivité prolongée et contrainte.

Cette situation est particulièrement alarmante d'abord sur le plan personnel parce que ces jeunes se retrouvent sans ressource et qu'ils doivent supporter les effets des mesures de lutte contre la pandémie depuis le déclenchement de la crise (confinement, rupture du lien social, cours à distance, etc.). Ensuite, une telle sortie du marché du travail a un impact sur le « capital humain » du pays, les compétences se dépréciant à mesure que l'éloignement de l'emploi perdure. À moyen et long terme, cela se traduira par une perte de productivité et un affaiblissement de la croissance potentielle du pays.

Je note d'ailleurs un certain désintérêt du débat public pour cette question, pourtant cruciale. Le Sénat – lui – s'est à juste titre saisi de la question de la jeunesse au travers de différentes structures temporaires (Mission d'information sur la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse, Mission d'information sur les conditions de la vie étudiante en France ou encore, de façon indirecte, à l'occasion de la Mission d'information sur l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français). Mais l'impact de la crise sur les compétences et la productivité de notre pays est peu abordé, alors qu'il déterminera en grande partie notre croissance à moyen et long terme.

Cibler, comme cela a été fait, le soutien aux salariés je dirai « insérés » était sans doute plus facile que de s'adresser à l'ensemble des situations individuelles plus fragmentées (j'observe d'ailleurs que, contrairement à un certain nombre d'idées reçues, le Royaume-Uni a eu recours au chômage partiel dans des proportions bien supérieures à la France).

Il n'en reste pas moins que, globalement parlant, les jeunes sont les grands oubliés de la réponse budgétaire à la crise sanitaire. Le « quoi qu'il en coûte » a manifestement buté

sur la diversité des situations particulières. Je ne dis pas que la solution est toute trouvée mais il me semble du devoir de notre mission d'alerter l'ensemble de nos collègues sur ce point, sans compter qu'il faudra bien un jour rembourser les montagnes de dettes accumulées et que c'est sur les jeunes d'aujourd'hui que cette charge pèsera. Entre les jeunes qui ont laissé tomber leurs études supérieures, ceux qui éprouvent de grandes difficultés à s'insérer sur le marché du travail et ceux qui y parviennent mais à qui on martèle qu'ils n'exerceront pas le même métier tout au long de la vie active, il est clair que les perspectives ne sont pas roses. L'étude menée par Taj montre que ce phénomène n'est pas propre à la France, mais il y est particulièrement préoccupant. Même si nous manquons sans doute de solutions, les pouvoirs publics doivent s'engager très vite pour faire face à ce double impact négatif.

Mme Laurence Cohen. – Ce que vous dites de la situation des jeunes est effectivement très préoccupant. Les incidences sont multiples, à la fois à court, moyen et long terme. Sans compter son impact personnel et ses conséquences psychologiques pour chacune des personnes. Nous devons vraiment porter cette inquiétude dans le débat public. C'est tout simplement une question de vie démocratique.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Ma première tâche, en tant qu'acteur public, a été, au sein du cabinet de Philippe Seguin, ministre des Affaires sociales, de mettre en œuvre un plan d'urgence pour l'emploi des jeunes. Je mesure combien il s'agit d'un travail colossal, tant les situations sont diverses et souvent pleines d'incertitudes. À ce jour, le Gouvernement n'a pas mis en place un tel plan d'action et sa réponse n'est pas à la hauteur.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Nos deux interventions sont liées : demain, si 18 % des entreprises font faillite, cela aura des conséquences très directes pour leurs salariés mais aussi pour les futurs salariés que sont les jeunes. L'autre question qui se pose concerne évidemment le devenir des jeunes qui sont sortis des statistiques.

M. Bernard Jomier, président. – Tout à fait. Ont-ils changé de projet de vie ? Qu'est-ce qui se cache derrière l'absence d'entrée sur le marché du travail prolongée ? Cela traduit-il un nouveau rapport au travail et au revenu ? Comprendre ces phénomènes et envisager des réponses suppose de mener un travail plus approfondi.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – L'accroissement sensible du nombre des inscrits à l'université à la rentrée 2020 pourrait constituer un début d'explication. L'écart encore plus important que les années passées entre nombre d'inscrits et nombre de candidats présents aux examens pourrait indiquer que certains jeunes se sont inscrits afin de disposer d'un statut, comme solution d'attente.

M. Henri Cabanel. – Il me semble qu'il est encore trop tôt pour mesurer les conséquences des choix économiques mis en œuvre, même si je suis, comme vous, inquiet de la situation financière des entreprises, je partage également votre préoccupation sur la situation des jeunes. Dans mon département, je constate un double phénomène : beaucoup de jeunes éprouvent de grandes difficultés à s'insérer sur le marché du travail et un grand nombre d'entreprises ont du mal à trouver des candidats afin de pourvoir leurs offres d'emploi. Est-ce un phénomène général ? Cela ne pose-t-il pas la question de l'adéquation des formations avec les attentes des entreprises ?

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – C'est un phénomène général. À l'inverse, beaucoup d'entreprises, d'administrations ou d'institutions ont supprimé un grand nombre d'offres de stages ou ce CDD. Cela montre la diversité des situations des jeunes, à laquelle il

faut trouver des réponses diversifiées. Encore une fois, on ne peut se contenter de quelques mesures puis de dire « débrouillez-vous », d'où l'idée d'un plan plus global. Par ailleurs, les jeunes sont sans doute plus exigeants qu'il y a dix ou quinze ans en termes de salaires, d'organisation du travail et de vie personnelle.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – J'observe aussi que des jeunes font le choix de rester au sein du bassin de vie qu'ils connaissent et sont peu mobiles. Je partage ce que vous avez dit sur le manque de visibilité concernant les stages ; j'ajouterai les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre les contrats d'apprentissage, dont on sait pourtant qu'il s'agit d'une des meilleures voies d'insertion des jeunes.

La mission autorise la publication de la communication des rapporteurs sous la forme d'un rapport d'information.

M. Bernard Jomier, président. – Nous allons en rester là pour le moment.

La réunion est close à 15 h 05.

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

Mercredi 30 juin 2021

- Présidence de M. Jean Hingray, président -

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Audition de Monsieur Jean-Louis Borloo, ancien ministre d'État

M. Jean Hingray, président. – Monsieur le Ministre, merci d'avoir bien voulu être entendu par la mission d'information sur la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse. Cette mission d'information a été souhaitée par le groupe socialiste et j'ai l'honneur de la présider depuis quelques mois.

Nous avons voulu solliciter votre expérience, notamment dans la politique de la ville, avec le plan de rénovation urbaine et les propositions de relance que vous avez récemment formulées. Nous souhaitons savoir si de votre point de vue, les écarts de chances se sont accentués dans notre pays. Quel état des lieux pouvez-vous dresser ? Quelles propositions pouvez-vous formuler ?

Je vois que vous avez amené avec vous le document « Vivre ensemble, vivre en grand », produit en 2018. Nous vous écoutons, avant de vous poser des questions.

M. Jean-Louis Borloo, ancien ministre d'État. – Monsieur le Président, Mesdames et messieurs. Je suis ravi d'être dans cette maison de réflexion de fonds sur la gouvernance de notre pays. Pourquoi est-il important que ce sujet soit évoqué au Sénat ? Il existe une réalité contre-intuitive selon laquelle la France serait un pays centralisé. Ce n'est pas le cas. La « Cour » l'est, mais la France est émiettée. Elle compte un nombre très élevé de vraies puissances d'action, d'intelligence et de moyens financiers que sont par exemple les organismes de sécurité sociale, comme la Caisse nationale des allocations familiales, les chambres de commerce, d'agriculture ou de métiers, les collectivités locales et bien d'autres. Le sujet qui nous intéresse aujourd'hui est prioritaire. Il doit être traité par toutes les forces vives de la nation en même temps, sans quoi cette mission d'information serait inutile. Le Sénat étant la maison des territoires par excellence, cette audition a d'autant plus de sens.

Ce sujet est vraiment le plus important de notre pays aujourd'hui. Une nation est, au fond, similaire à une voiture thermique. Celle qui aurait quatre cylindres, mais ne tournerait que sur trois d'entre eux – le quatrième représente la jeunesse qui n'est pas dans le train de la réussite, de la République, de la société –, serait une nation condamnée à un déclin lent, mais inéluctable et irréversible.

Essayons de comprendre pourquoi, lorsque certains pays affichent une croissance extraordinaire, la nôtre est l'une des plus mauvaises. On nous avance des raisons de fiscalité. C'est faux. La puissance d'un pays dépend de ses ressources humaines. Un quart de la jeunesse est « en bas de l'immeuble ». Elle est imaginative, pleine de lumière et d'espoir, multiculturelle, multilingue, agile, rêveuse, mais elle n'est pas là. À un moment donné, lorsqu'on n'est pas là, on est malheureusement autre part. Je suis très heureux que

Paris-Saclay soit, cette année encore, consacrée parmi les grandes universités du monde. Toute une jeunesse de la France est extrêmement performante et brillante. Trois des dix premières écoles de commerce du monde sont françaises dans le secteur de la finance. C'est extraordinaire. Pour autant, notre système relève d'une conjugaison de ségrégation urbaine, d'arrivées non maîtrisées et non contrôlées, de systèmes familiaux déstructurés, mais avec beaucoup d'enfants, et d'une concentration de tous les problèmes au même endroit. Cela nous mène à une situation dramatique et irréversible.

Pour cette raison, je suis très heureux que vous organisiez cette audition. Vous devez, selon moi, vraiment aller à l'essentiel, et dresser un diagnostic sans concession. Il ne s'agit pas de critiquer tel moment de la vie démocratique ou tel gouvernement. Le problème est structurel. Il dépend d'une France dont le modèle reste homogène, alors qu'elle est elle-même hétérogène dans l'exercice de ses talents, dans ses écoles, dans sa formation. Elle est de plus en plus consanguine d'un côté, et de plus en plus écartée de l'autre. Ce système ne peut pas continuer ainsi.

Nous pourrions nous intéresser à telle ou telle mesure, mais nous avons besoin d'une mobilisation de l'ensemble des forces de la nation. Je pense par exemple aux caisses d'allocations familiales. Seules 5 % des 20 % de familles les plus pauvres en France accèdent à la socialisation par la crèche ou l'accueil. Pourquoi ?

De grâce, dites les choses fortement. Nous avons besoin d'un cri d'alarme. Faudra-t-il encore attendre de la violence pour que ce sujet soit mis sur la table ? La chance de notre pays réside dans sa jeunesse. Nous ne pouvons pas continuer ainsi. Les chiffres sont accablants.

Pour la jeunesse qui est dans le train de la réussite, tout va bien. Nous pouvons améliorer deux ou trois points, mais le système fonctionne bien. Il y a une quinzaine d'années, un collègue allemand m'indiquait que son pays était plus performant que le nôtre dans la majorité des secteurs d'activité, à l'exception de la médecine. Il expliquait cette différence par le fait qu'en médecine, nous pratiquions l'apprentissage, et pas eux. Autrement dit, l'apprentissage des différents métiers tout au long de la vie, dès un âge assez jeune, serait le seul point de faiblesse du modèle français classique. Pour le reste, il relève plutôt de l'excellence. La République n'a pas beaucoup plus à faire dans ce domaine. La sociabilisation pour les plus petits est très en avance en Europe. Le modèle français est bien différent du système anglais. L'ensemble des pouvoirs publics et des responsables s'occupent plutôt bien de la jeunesse. Nous pouvons nous en féliciter, même si nous pourrions bien évidemment toujours faire mieux. Ce n'est pas vital, et cela ne mérite pas une mission.

Pour autant, un petit quart de la jeunesse est totalement à l'écart. Tout commence à la crèche ou dans les systèmes d'accueil sociabilisés sous toutes leurs formes. Ces dispositifs sont six fois moins nombreux là où les besoins sont probablement trois fois plus importants. Quelqu'un a-t-il voulu ce scandale ? Bien sûr que non. Personne, en France, n'a décidé un jour d'affecter moins de moyens dans ces territoires. Il s'agit simplement de notre mécanique habituelle. Nous avons deux tares : les appels à projets et le cofinancement. La Caisse nationale d'allocations familiales exige un cofinancement par les collectivités et les parents. Les pauvres n'ont pas l'argent nécessaire pour payer le reste à charge. Cet outil d'universalisme de la méthode est scandaleux. Les parlementaires devraient unanimement décider de concentrer tous les moyens sur ces quartiers.

Tout commence à deux ans, dans toute la chaîne jusque l'arrivée à l'école. Cette période est vitale, puisqu'elle comprend l'apprentissage de la langue et du collectif, qu'elle permet d'alléger les familles et de les faire accéder à l'emploi, notamment pour les familles monoparentales. Combien de familles monoparentales se trouvent en difficulté ? Toutes les études américaines et scandinaves démontrent que cette période impacte la moitié de l'histoire, avec les programmes périscolaires. L'action sociale ne revient pas à gaspiller de l'argent. C'est au contraire un investissement dont la rentabilité est considérable. Ce sujet est vital et réglable. Il suffit de décider d'investir uniquement dans le rattrapage de besoins identifiés. Là où les collectivités sont riches, elles peuvent se débrouiller avec leur système d'accueil pendant cinq ans.

Si vous ne prenez pas le sujet à bras le corps maintenant, il sera oublié.

Je rappelle que cette situation est liée à la ségrégation urbaine. C'est vrai aussi outre-mer comme dans les zones rurales ou industrielles en déprise, ou dans les quartiers en difficulté. Dans notre pays, il est fascinant de constater que nous acceptons que des poches entières ne soient pas soutenues par la République. Les décrochants sont invisibles, jusqu'à ce que la violence, la délinquance ou l'extrémisme éclatent.

La ségrégation urbaine est un terrible phénomène. Nous avons autorisé l'immigration de travail. Nous avons construit son accueil à la va-vite, sur les préceptes de la charte d'Athènes. Ne m'en voulez pas de considérer cela comme le plus grand délire urbain communiste de l'humanité. Nous voyons les mêmes cités ailleurs dans le monde, sans commerces, ni bureaux, ni vraie ville. Ce sont des cicatrices dans le tissu urbain. Ces cités ont été construites très rapidement, dans de mauvaises conditions. C'est le passé, mais nous devons en tenir compte. Nous n'avons jamais réussi à désenclaver ces territoires. C'est compliqué. Il n'y a pas de transports en commun. C'est un autre univers. Cette jeunesse a à cœur d'en sortir, à quinze ans, avec tous les problèmes que cela suppose.

Prenons l'exemple de l'école de Grigny. Il me semble que le premier jour de maternelle, deux tiers des enfants ne parlent pas français. Essayez d'inscrire vos enfants à l'école bilingue, qui dispose de quatre fois plus de moyens que l'école communale. On ne peut pas, au titre d'une République solidaire, d'égalité, se contenter des mêmes moyens, qui plus est moins expérimentés, moins organisés, dans ce type de territoire. Ce n'est pas possible. Tout va à l'avenant. La dyslexie n'est par exemple pas très grave. Les enfants peuvent très facilement la surmonter en consultant des spécialistes. Ils bénéficient de nombreuses cordes de rappel pour ne pas avoir à la vivre comme un réel handicap. Pour autant, elle devient très difficile à vivre pour les enfants dont le français n'est pas la langue maternelle, surtout lorsque des conditions de vie compliquées s'y ajoutent.

Nous pouvons résoudre le problème de cette partie de la jeunesse qui n'est pas dans le train de la croissance. Ce n'est pas une question d'argent, mais d'organisation. Chacun doit faire sa part. On ne peut pas laisser les professeurs et l'école avec un dispositif de droit commun dans un territoire qui ne l'est pas. Nous rendons-nous compte de ce que nous demandons aux équipes éducatives ? Les professeurs sont des héros. C'est pour cette raison que nous avons imaginé l'idée de la cité éducative. De nombreuses forces entourent l'école : associations, médecins, psychologues, maires, département... Un référent doit permettre à tout moment de fédérer ces forces extérieures pour s'occuper des enfants. Un proverbe arabe dit qu'il faut tout un village pour élever un enfant. C'est le cas dans ces endroits. Le village doit se mettre à la disposition de l'équipe éducative pour s'occuper de ces enfants, sous la

coordination d'un spécialiste, pour que les enseignants n'aient qu'à gérer la transmission du savoir.

J'étais récemment à Garges-lès-Gonesse pour le lancement de la première école d'insertion par le sport. Les seules personnes en contact réel avec les préadolescents et adolescents sont aujourd'hui les coaches sportifs. Ils sont extraordinaires. Ce sont les seuls à pouvoir faire revenir les jeunes vers la rigueur, la discipline, le comportement. Les grandes entreprises sont prêtes à les accompagner et les sponsoriser, si c'est bien organisé, et pas sous forme de bénévolat insupportable. Cette jeunesse est incroyablement talentueuse. Elle affiche un QI normal, parfois très élevé, parfois moins, semblable aux autres générations. Son approche culturelle est toutefois différente, tout comme son ouverture sur le monde. Son sens de *leadership* et du rapport de force est très élevé. Il en va de même pour son sens de la communauté et de la fraternité. Bref, elle a des qualités particulières.

Notre système éducatif est extrêmement formaté. Il a sa puissance, mais ne sélectionne qu'une petite partie de l'intelligence française. La partie de la jeunesse qui est ascolaire, et qui ne vit d'ailleurs pas nécessairement dans les quartiers, n'est pas sans talent. Comment lui redonner une vraie chance de s'exprimer ? J'aurais moi-même été incapable de suivre de grandes études. J'ai quitté l'école et passé le bac en candidat libre. J'ai développé d'autres choses. 200 ou 300 000 jeunes sont comme moi chaque année en France. Nous peinons à appréhender ces talents dans un monde qui va de plus en plus vite. Nous passons à côté de certains d'entre eux. Nous avons invité l'académie des leaders pour recruter 500 jeunes par an, sur des critères tels que le QI, l'intelligence d'adaptation ou encore le *leadership*. Ces épreuves sont différentes des épreuves classiques, dont je n'apprécie pas qu'on les envisage sous un mode dégradé pour certains jeunes sous prétexte qu'ils viennent des quartiers. Ce modèle, s'il a le mérite d'exister, n'est pas optimal.

Le modèle français est performant, mais aussi formaté. D'autres modèles sont tout aussi performants, mais formatés différemment. C'est à mon sens l'un des sujets d'appel de notre jeunesse. Ce n'est pas parce qu'on ne fait pas une prépa HEC qu'on devient forcément garagiste. Si on souhaite devenir mécanicien, c'est génial. Mais ne le faisons pas par défaut.

Voilà l'essentiel de ce que je ressens. Je retiendrai simplement que c'est une affaire de tous les acteurs en même temps, avec un coordinateur. Le Gouvernement est un acteur parmi d'autres. Le Parlement doit demander à l'ensemble des acteurs de la nation d'établir un rapport cohérent, détaillé, chaque année. Nos agences ne sont pas des Ovnis en apesanteur. Nous devons agir dans l'intérêt de la nation française. Celle-ci dispose d'un Parlement et de deux chambres, qui doivent exiger le traitement de cette question. Cette petite partie de la jeunesse est vitale. Sans elle, la situation va mal se terminer.

M. Jean Hingray, président. – Merci, Monsieur le Ministre.

M. Cédric Vial. – Nous partageons votre constat. La jeunesse est la clé de toute civilisation, et *a fortiori* d'une nation comme la nôtre. Pour autant, s'il existe bien une jeunesse qui réussit, certains facteurs peuvent être un peu inquiétants. Nous ressentons un changement dans ces jeunes, avec une perte de repères, d'envie ou de sens. Seuls 13 % des moins de 25 ans ont voté aux dernières élections. C'est trois fois moins que le reste de la population. Elle ne voit plus d'intérêt au système représentatif, ou encore moins que les autres. Selon le dernier sondage, 28 % des jeunes de moins de 18 ans se posaient des questions sur leur genre. C'est là aussi un phénomène nouveau. Nous voyons depuis plusieurs années arriver des jeunes acceptant de travailler pour la mairie, à condition qu'ils ne soient

pas fonctionnarisés et qu'ils ne décrochent pas un CDI. Ils veulent rester en CDD, car ils craignent la situation durable.

Vous avez parlé de l'apprentissage. Je partage vos propos. Je crois que la situation a un peu évolué depuis l'époque où vous étiez ministre. Depuis que ce dispositif est également mis en place dans l'enseignement supérieur, son image est en train de changer. Les classes ne sont néanmoins pas pleines. Des employeurs font la queue à la sortie pour attendre des apprentis, mais nous ne parvenons pas à remplir les sections, notamment dans les domaines du BTP ou de la restauration. Avant, les jeunes avaient peur du chômage. Nous peinons désormais à recruter, car ils n'acceptent plus un certain nombre de contraintes associées à ces métiers. J'identifie donc un véritable manque de sens.

Revenons sur la question de la scolarité, de la réussite éducative ou des moyens de tendre vers celle-ci. Comment pouvons-nous redonner un peu de sens ou d'envie à cette jeunesse ? Nous avons parfois le sentiment qu'elle sait ce qu'elle ne veut pas, mais qu'elle ne sait plus vraiment ce qu'elle veut. Vous avez parlé des difficultés dans les quartiers ou dans la ruralité, de natures différentes. Ces jeunes ont, à mon avis, pour point commun la quête de sens. Comment leur redonner de l'envie, de l'espoir, ou une direction pour qu'ils se réengagent, et fassent ainsi redémarrer le quatrième cylindre du moteur ?

M. Jean-Louis Borloo. – En effet, le pourcentage de votants chez les moins de 25 ans est deux fois plus faible que chez les plus de trente ans. C'est historique. Les plus de trente ans ne sont pas allés voter, eux non plus. Nous n'avons pas observé de décrochage particulier, il est classique et banal. Nous savons exactement, par tranches d'âge, qui va le plus voter en France. Les jeunes militent plus et votent moins que les plus âgés. Votre remarque n'en est pas moins juste. Nous avons un problème de sentiment d'appartenance et de projet de destin.

Au risque de choquer, j'apprécie assez peu la grande mode d'aller vivre dans un autre pays après 45 ans, après avoir réussi spectaculairement, pour échapper aux prélèvements français plus élevés. C'est selon moi le plus grand des séparatismes. Tout le monde vit un peu au détriment du système, sur tous les bouts de la chaîne. J'estime pour ma part que nous payons l'impôt parce que nous sommes français, et pas parce que nous résidons en France, quitte à déduire l'impôt payé ailleurs. Cette idée d'arbitrage me semble grave. Elle est répandue dans les élites françaises. Ce n'est bien entendu pas le seul sujet.

Je peine à répondre à votre question. Il peut y avoir quelques petites victoires, telles que l'impôt national. Je précise d'ailleurs que les prélèvements sont beaucoup moins élevés ailleurs, mais que les personnes que j'évoquais plus tôt rentrent tout de même se faire soigner en France. Je ne suis pas d'accord. Nous devons probablement ressortir des drapeaux, remettre en place des symboles sur une chaîne de fraternité et de responsabilités. Je suis venu aujourd'hui avec l'idée de mesures concrètes opérationnelles pour éviter qu'une partie de la jeunesse ne décroche. Ne m'en veuillez donc pas de ne pas avoir réfléchi à ce sujet.

Ajoutons à cela un corps de doctrine qui reposait en quelque sorte sur la République, le Secours catholique et le Secours populaire. Il existait un tissu sociologique de valeurs, de doctrines. Le Président de la République et les grandes fonctions associatives pourvoyaient à tout cela. La famille n'était pas explosée. Je ne sais que dire. Il y a vingt ans, il n'y avait pas de crémation en vie de vie. Le curé de la paroisse et le médecin de quartier s'occupaient de tout. La famille parcourait en moyenne trois kilomètres pour se rendre aux obsèques. Aujourd'hui, les distances moyennes s'établissent à 500 kilomètres. La dernière

grande réunion se tient dans l'église laïque du funérarium. Nous sommes passés à 35 % de crémations. Il n'y a peut-être pas de rapport, mais je jette quelques éléments auxquels je pense.

Vous avez raison, il y a un sujet de projet commun de la nation. Que signifie aujourd'hui ce terme, alors que les études sont réalisées dans le monde entier, que les groupes sont eux-mêmes mondiaux ? Les communautés virtuelles s'ajoutent à ces éléments. Elles peuvent être mondiales.

M. Cédric Vial. – Je n'ai pas parlé de laïcité, mais les nouvelles générations subissent également d'importants changements en la matière.

Vous l'avez dit, notre système fonctionne globalement bien. Les opportunités restent importantes sur différents domaines, pour les jeunes qui souhaitent ou peuvent les saisir. L'apprentissage est une voie d'excellence. Nous le disons depuis des années. Un apprenti a plus de chances de devenir chef d'entreprise et de très bien gagner sa vie dans dix ans qu'un étudiant en maîtrise de droit, qui sera au mieux chef-adjoint de bureau d'un département à 2 000 euros par mois. Ces voies d'excellence existent, mais les jeunes ne s'en saisissent pas. La société a pourtant besoin de cette jeunesse, de la faire travailler. Comment donner ces chances aux jeunes ?

Le problème est peut-être plus lointain que cela, dès la maternelle. Les problèmes sont certainement plus lourds dans certains quartiers que dans d'autres.

M. Jean-Louis Borloo. – J'ai connu des bassins en déprise : en outre-mer, dans les zones rurales non irriguées et non riches, les bassins industriels en crise et les poches de pauvreté et de ségrégation des agglomérations puissantes. C'est le même sujet que celui que vous traitez.

Vous parlez de l'apprentissage. La chance n'est pas saisie parce que l'information ne circule pas. Dans les milieux favorisés, les enfants peuvent discuter de multiples sujets à table avec leur famille, leurs oncles et tantes. Ces discussions accompagnent les jeunes par la main. Lorsque vous ne vous situez pas dans ce schéma, vous ne savez pas. Personne ne vous accompagne. C'est pour cette raison que de grandes associations telles que *Nos quartiers ont du talent* existent. Une partie de la société doit accompagner chacun de ces jeunes pour les amener à l'information, à la découverte, à la sécurité. La coupure géographique est la même que la coupure culturelle. Il existe bien des bureaux d'aide sociale, des chambres de commerce, diverses structures dispensant de l'information. Il faut toutefois pousser ces jeunes à s'y rendre. Ils n'osent pas. Vous rendez-vous compte que vos enfants ont entendu au moins 500 fois une conversation leur permettant de disposer d'informations, et pas ces autres jeunes ? Il faut donc mettre en place du parrainage. Il en faut une armée. Il existe certaines initiatives, mais le fossé est trop large pour que les jeunes puissent savoir à quel point le métier de charcutier est formidable, par exemple. Cela ne tombe pas sous le sens. Les maisons rurales ont joué un rôle extraordinaire. Elles se sont mises en quatre pour aller chercher les jeunes et leur proposer des activités. Je peux vous assurer qu'il y avait alors des parrains.

Cette nation compte suffisamment de forces vives, de jeunes retraités en pleine forme, de gens qui ont du temps. Sans ce système, les jeunes n'entreront pas dans le dispositif existant. Ce n'est pas qu'ils ne saisissent pas l'opportunité. Elle n'existe pas pour certains d'entre eux.

M. Pierre-Antoine Levi. – Vos actions et votre engagement en faveur de l'égalité des chances ne sont plus à démontrer. Vous y avez consacré vos forces durant toute votre carrière. Après votre plan de cohésion sociale, présenté en 2004, puis la loi pour l'égalité des chances en 2006, vous avez rendu le rapport « Vivre ensemble, vivre en grand » au Président de la République en 2018, à sa demande. Il comportait une série de mesures ambitieuses, avec 19 programmes touchant tous les pans de la société. Malheureusement, après avoir commandé ce rapport, le Président de la République n'y a pas donné suite. En le rangeant dans un tiroir, il a même affirmé « *cela n'aurait aucun sens que deux mâles blancs ne vivant pas dans ces quartiers s'échangent un rapport* ». Cette annonce a été très mal perçue.

Fort de votre grande expérience, quel bilan tirez-vous de la politique en faveur de l'égalité des chances de ce gouvernement ? Certaines des mesures issues de votre rapport ont-elles finalement été reprises ?

M. Jean-Louis Borloo. – Je ne commenterai pas l'actualité gouvernementale. Je ne suis plus un acteur politique, je ne le souhaite pas.

Je le répète, la nation est émiettée. Pour traiter un problème comme celui-là, quantitativement assez faible, il faut arrêter de penser que c'est le Gouvernement qui l'a créé. Ce rapport comportait dix-neuf programmes, conçus avec leurs acteurs, auxquels était adressée une feuille de route, assortie d'un plan d'action de financements. Il ne s'agissait pas de mesures gouvernementales. Le chef de la nation n'avait qu'à donner son feu vert.

Le drame de notre pays résulte selon moi d'une erreur de diagnostic. Le pays n'est pas centralisé, mais émietté dans l'action. L'action centrale du gouvernement est en outre compliquée, puisque c'est par nature la seule organisation commençant l'année avec un déficit de 30 %. Elle doit se recentrer sur l'essentiel de sa mission. Les Français doivent arrêter d'en attendre plus de la part de l'État. Celui-ci, de son côté, ne doit pas laisser croire qu'il agit à la place des autres. Enfin, le travail est très compliqué. Je n'étais pas le plus ignorant lorsque je l'ai commencé. Il m'a quand même demandé sept mois d'ouvrage, car il fallait voir tous les acteurs. L'action publique, si elle est extraordinairement enthousiasmante, demande beaucoup de travail et de préparation.

Je m'inquiète de voir se succéder des politiques insuffisamment préparées en amont. Les équipes qui se présenteront aux prochaines échéances devront être prêtes. À huit mois des élections, elles doivent avoir rencontré l'ensemble des partenaires qui les accompagneront. La politique du logement dépend de la fiscalité, de l'urbanisme, des communes, du département, de la région, d'Action logement. L'action publique a pour rôle de fédérer des puissances légitimes différentes. Celles-ci ne rendent pas compte à la représentation nationale. On se demande d'ailleurs pourquoi.

Il faut être ultra-préparé. En France, on pense qu'il est facile de conduire l'action publique, et on s'autorise à ne pas se préparer. C'est une erreur. Une personne doit porter durant cinq ans une thématique avec l'ensemble des partenaires. Il y a un non-cumul des mandats. Par voie de conséquence, les gouvernements, quels qu'ils soient, peinent à gérer des complexités locales. Enfin, il n'est pas possible de réussir à se charger d'un sujet aussi compliqué sans y être préparé.

M. Cédric Vial. – Quelles suites envisagez-vous à ce rapport ? Vous sentez-vous capable de transmettre votre préparation à ce travail, pour qu'il ne soit pas vain ?

M. Jean-Louis Borloo. – Ma remarque concerne tous les secteurs. Une fois qu'on est en poste, on est pris dans l'actualité de la fonction. La réflexion doit avoir lieu en amont, dans tous les secteurs. Si quelqu'un me demande mon avis sur une présentation de programme, sur un certain nombre de sujets que je maîtrise, je me préoccupe peu de l'équipe concernée. J'aimerais que toutes les équipes soient à ce niveau. Ce n'est pour l'heure pas le cas.

M. Jean Hingray, président. – Que pensez-vous du RSA jeunes ?

M. Jean-Louis Borloo. – Je préfère ne pas m'exprimer sur un sujet dont je ne maîtrise pas la réalité actuelle.

M. Cédric Vial. – Pouvez-vous nous dire un mot sur la réussite éducative et les efforts collectifs autour de l'école ? Nous avons le sentiment que ces efforts concertés visent à rattraper ceux qui passent au travers des mailles du filet, qui sont de plus en plus nombreux, d'après nous. Nous confions donc de plus en plus de responsabilités à cet effort collectif, associatif ou autre. Cela peut fonctionner sur un nombre limité de personnes. Ce type d'organisation collective est-il toujours aussi efficace si le nombre de personnes en ayant besoin augmente ? Ce système de parrainage que vous évoquiez est-il efficace ? Devons-nous au contraire essayer de concentrer les efforts et limiter le nombre de personnes concernées ?

M. Jean-Louis Borloo. – On connaît précisément le périmètre dans lequel il faut intervenir : les quartiers prioritaires, les zones rurales très éloignées et abandonnées, des petits bassins industriels identifiés.

M. Cédric Vial. – Quelle est la proportion de ces jeunes à l'intérieur de ces bassins ?

M. Jean-Louis Borloo. – Elle est assez stable. C'est un phénomène à deux tiers ou trois quarts masculin. La problématique touchant les filles est d'une autre nature. Il faut des endroits de protection, par exemple. L'agilité des filles à ne pas avoir peur de l'extérieur et à pouvoir entrer plus facilement dans les plis est sensiblement plus élevée.

La part de ces jeunes n'est pas si élevée. Ils doivent être environ 150 000 par génération. Le noyau dur en compte 50 à 80 000, avec ensuite un effet de contagion positive. Leur nombre est stable, en tout cas en métropole.

M. Jean Hingray, président. – Merci Monsieur le Ministre.

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

La réunion est close à 17 h 45.

MISSION D'INFORMATION SUR LE HARCÈLEMENT SCOLAIRE ET LE CYBERHARCÈLEMENT

Mercredi 23 juin 2021

- Présidence de Mme Sabine Van Heghe, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Audition des responsables des affaires publiques des principaux réseaux sociaux : Instagram, Facebook, Snapchat, et Tiktok

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Madame la rapporteure, mes chers collègues, Mesdames et Messieurs les représentants des réseaux sociaux, nos auditions nous permettent de « plonger » dans la dimension « cyber » du harcèlement.

Tous nos travaux et déplacements sur le terrain conduits jusqu'à aujourd'hui l'ont bien souligné : si le phénomène du harcèlement en milieu scolaire est depuis une dizaine d'années reconnu et pour partie traité tant au sein de l'établissement scolaire qu'avec les autres acteurs de la politique publique, sa dimension « cyber » en a radicalement changé la nature, la portée et donc les conséquences dramatiques sur les élèves.

Le harcèlement tend alors à se disséminer, à se réfugier derrière un anonymat qui devient le terreau de toutes les lâchetés, ce qui en démultiplie les conséquences dévastatrices.

Il ne s'arrête plus aux portes de l'école, du collège ou du lycée mais crée un *continuum* qui ignore les lieux, les horaires et l'intime de la vie familiale pour nier le droit à la différence et au contraire la stigmatiser de façon inadmissible et surtout illégale. Il est alors indispensable d'agir immédiatement pour endiguer ces tsunamis de haine et de violence. Ainsi, de façon positive, nous pourrions valoriser notre vouloir vivre ensemble.

Je voulais donc vous remercier pour votre présence à cette table ronde qui réunit tous les « grands réseaux sociaux ». Je regrette très vivement que l'un de vos « partenaires », je veux parler de Twitter, n'ait pas pu ou pas voulu participer à notre table ronde.

Nos travaux au sein de la mission d'information, qui sont d'ailleurs intégralement accessibles sur le site du Sénat, l'ont en effet montré. Si le harcèlement débute toujours dans un établissement scolaire – on parle ainsi plus précisément de harcèlement en milieu scolaire – sa prise en compte et sa résolution ne peuvent se faire dans le seul cadre de l'établissement d'enseignement.

La réussite de la lutte contre ce phénomène, *a fortiori* quand il prend une dimension cyber, passe par la mobilisation d'un réseau efficace qui vient épauler et soutenir les victimes et leurs parents.

Face à cette « violence en meute », des initiatives ont pu être prises par vous-mêmes ou en partenariat avec des associations engagées dans cette lutte. Il y a 15 jours, la directrice générale de l'association e-Enfance nous en donnait des exemples parlants et éclairants. Elle nous indiquait toutefois que l'apparition de nouveaux réseaux (notamment les messageries dites privées) rendait la tâche plus complexe surtout quand les adultes, les parents

montraient le mauvais exemple dans leur propre pratique des réseaux ou refusaient de s'impliquer dans leur rôle d'éducation de leurs propres enfants.

Je vous remercie donc pour votre venue ainsi que pour la contribution que vous allez apporter à nos travaux dont l'objectif est d'aboutir, à la mi-septembre, à des conclusions opérationnelles en s'appuyant sur l'ensemble des parties concernées.

Sans anticiper sur nos conclusions, nous pensons d'ores et déjà indispensable que les outils déjà existant en matière de lutte contre le cyberharcèlement scolaire soient mieux connus. Nous estimons que tous les acteurs, c'est-à-dire vous les réseaux sociaux, mais aussi la communauté éducative, les parents, les témoins du harcèlement – au comportement souvent passif – soient bien conscients du phénomène et des risques légaux encourus à y participer.

Notre mission a donc souhaité, dans un but de pédagogie et de contribution à cette salubre prise de conscience que notre table ronde soit captée et diffusée.

Je poserai la première question avant de laisser la parole à ma collègue rapporteure, puis à l'ensemble de nos collègues.

En matière de cyberharcèlement, il y a deux axes d'intervention : la prévention pour empêcher qu'une personne soit cyberharcélée et l'intervention *a posteriori* pour limiter et mettre fin à un cyberharcèlement. À partir de quel moment y a-t-il, pour vous, cyberharcèlement ?

Mme Capucine Tuffier, directrice Politiques publiques d'Instagram et Facebook. – Madame la présidente, Madame la rapporteure, Mesdames et Messieurs, je souhaite d'abord vous remercier de m'avoir conviée à cette audition dans le cadre d'une mission si importante. Le harcèlement constitue, pour Facebook et Instagram, un sujet prioritaire sur lequel nous sommes pleinement mobilisés depuis de nombreuses années.

Lutter contre le cyberharcèlement, mais aussi assurer la protection des utilisateurs et veiller au bien-être des adolescents sur nos plateformes constituent des priorités. J'aimerais commencer par répondre à cette question en rappelant et en revenant sur les politiques, règles et actions déployées par Facebook et Instagram au cours de ces dernières années.

Tout d'abord, nous avons des politiques. Ensuite, nous avons investi dans la technologie et développé des outils qui visent à limiter les interactions indésirables sur nos plateformes. Par ailleurs, nous mettons à disposition de nombreuses ressources, à l'instar de guides de parents et de centres de sécurité, qui sont destinés aux éducateurs, aux parents et aux jeunes. Enfin, nous nouons des partenariats avec des experts et des associations de premier plan pour nous aider à sensibiliser sur ce sujet.

En ce qui concerne les politiques mises en œuvre par l'entreprise, nous avons des règles, les « standards de la communauté », qui dictent clairement ce que nous autorisons et ce que nous n'autorisons pas sur nos plateformes. Le harcèlement, l'intimidation, l'exploitation des enfants ou la nudité sont contraires à nos standards et y sont donc interdits. Lorsque nous détectons des contenus qui en relèvent, nous menons directement une action dessus.

Nous avons beaucoup investi dans la technologie en matière de détection proactive pour nous aider à mieux identifier ces contenus et à les supprimer dans un laps de temps plus restreint. Nos efforts en ce sens ont commencé à payer et nos progrès sont notables. Selon notre dernier rapport trimestriel de transparence, sur les contenus de

cyberharcèlement, nous avons, au premier trimestre 2021, supprimé sur Facebook 8,8 millions de contenus, et 5,5 millions sur Instagram, au niveau mondial. Les progrès mesurés sur les contenus de haine – on sait que le harcèlement commence ou se termine avec la haine – sont également significatifs. Sur Facebook et Instagram, le niveau de prévalence de ces contenus a drastiquement diminué et se situe entre 0,05 et 0,06 : sur 10 000 vues de contenus, seulement 5 ou 6 portent sur des contenus potentiellement contraires à nos standards.

Enfin, en ce qui concerne les discours de haine, le taux de détection pro-active a considérablement augmenté. Cette année, 97 % des contenus en matière de discours de haine ont été détectés pro-activement, c'est-à-dire avant même le signalement par un utilisateur. Ce chiffre était de 27 % en 2017.

Je reviendrai par la suite sur les parties outils, ressources et partenariats.

M. Jean Gonié, directeur Europe des affaires publiques de Snapchat. – Je suis accompagné de Sarah Bouchaoua, qui vient de rejoindre mon équipe.

Je commence par dire quelques mots sur Snapchat. Les plateformes ne se ressemblent pas. On peut le penser, puisque les jeunes les utilisent, et même parfois quatre ou cinq en même temps. Même si nous avons tous la même envie de faire de notre mieux pour tout retirer et que les choses soient très agréables, nous sommes très différents.

Je ne suis pas sûr que vous soyez tous des utilisateurs et utilisatrices de Snapchat. Cette plateforme est très populaire en France : plus de 17 millions de personnes l'utilisent chaque jour – plus de femmes que d'hommes. Elle est également très récente puisqu'elle a été créée il y a dix ans. Quand Evan Spiegel l'a conçue, il l'a voulue comme un antidote aux réseaux sociaux. Si je vous dis que Snapchat n'est pas un réseau social, cela ne voudra rien dire. Mais l'idée de Snapchat était de faire un environnement de confiance. C'est précisément ce dont on parle avec le cyberharcèlement : on cherche à savoir comment un jeune peut s'épanouir sans avoir une tension constante et être attaqué ou en danger sur le réseau. Cet environnement de confiance passe par des messages qui s'effacent dès qu'ils ont été lus – cela a des bons et des mauvais côté – et qui ne sont pas viraux. À mes yeux, la viralité est le maître mot de ces sujets, avec l'absence de bulle de filtre.

Je voulais évoquer cet environnement car tout est lié, selon moi, au modèle d'affaire, le *business model*.

En ce qui concerne ce que nous mettons en place, le harcèlement est évidemment interdit, sur Snapchat, par l'article 6 de nos conditions générales d'utilisation. Si vous avez connaissance d'un harcèlement, c'est très simple : il suffit d'appuyer sur n'importe quel message que vous voyez, et un petit drapeau permet de notifier le harcèlement aux équipes de modération qui le regardent, agissent et éventuellement le retirent, en très peu de temps – généralement dans l'heure.

Je suis un ancien de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) où j'étais il y a 20 ans. Quand on a en tête cet environnement de vie privée par défaut, les aspects de protection mais aussi l'absence de viralité sont très importants pour nous. Je reviendrai dessus.

Mme Sarah Bouchahoua, responsable des affaires publiques de Snapchat. – Je rajouterai simplement que nous faisons beaucoup de prévention et que nous sommes en partenariat et contact constant avec e-Enfance.

M. Eric Garandeau, directeur politiques publiques de TikTok. – TikTok est une application mobile de vidéos verticales de courte durée de 15 secondes à 1 minute, récemment étendue à 3 minutes pour les créateurs. Cette entreprise, créée en 2018, dispose de plusieurs bureaux en Europe – Dublin, Londres, Berlin et, depuis 2019, Paris. Nous permettons à tous nos utilisateurs de réaliser des vidéos créatives grâce à des outils de captation d’images, d’édition, grâce à des filtres et des effets, y compris en réalité augmentée. Chacun peut partager des moments du quotidien et ses passions. On encourage les contenus culturels et éducatifs, à travers notamment une « TikTok Academy » qui réalise plus de 7,6 milliards de vues, des événements culturels comme « Culture TikTok » ou des concerts de musique.

Nous allons vous parler des règles de modération en matière de cyberharcèlement puis nous reviendrons ensuite sur le détail des procédures. Sarah Khemis, qui travaille avec moi sur ces questions, complètera.

Mme Sarah Khemis, responsable affaires publiques de TikTok. – Nous avons évidemment des règles de modération concernant le harcèlement en ligne. Nos règles de communauté sont publiques et accessibles sur notre site internet ou *via* l’application. Elles définissent ce qui est interdit sur TikTok. Une partie est dédiée au harcèlement en ligne : nous avons une tolérance zéro vis-à-vis de ce phénomène. Nous concevons le harcèlement comme ce qui s’apparente à un comportement abusif, à du harcèlement sexuel, ou à des menaces de piratage et de chantage. Nous pourrions, si vous le souhaitez, détailler ces règles. Nous reviendrons sur les paramètres de sécurité et de confidentialité que nous mettons à la disposition des utilisateurs pour les protéger des situations les plus à risques, notamment du cyberharcèlement. Nous menons également des campagnes de sensibilisation auprès des utilisateurs et des parents – qui constituent un public fondamental – en coopération avec des experts, des associations et les pouvoirs publics.

M. Eric Garandeau. – En conclusion, nous rappelons que les valeurs que promeut la plateforme, et qui se trouvent dans nos conditions générales d’utilisation, sont la créativité, la spontanéité, la bienveillance et bien sûr la sécurité.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Mesdames et Messieurs les représentants des réseaux sociaux, comme tous mes collègues, j’ai été très intéressée par vos premiers éléments de réponse. Permettez-moi donc de prolonger ce premier échange en vous faisant part de plusieurs de mes préoccupations.

Tout d’abord, le cyberharcèlement est-il explicitement mentionné et interdit par vos conditions générales d’utilisation ? Avez-vous des modérateurs – vous en avez parlé – qui interviennent en matière de cyberharcèlement, comme vous pouvez intervenir dans d’autres domaines (terrorisme par exemple), pour supprimer des contenus ? Si oui, sont-ils situés en France ou centralisés au niveau européen, voire mondial ? J’apporte ce complément car il me semble qu’il y a une part culturelle importante dans la façon de gérer cette problématique.

Mme Capucine Tuffier. – Oui, le cyberharcèlement est explicitement mentionné dans les standards de la communauté, dont je viens de vous parler, et il est interdit. Nous ne

tolérons pas ces comportements car nous pensons que cela ne met pas les utilisateurs en confiance : ils ne se sentent ni respectés, ni en sécurité sur la plateforme.

Sur la question des modérateurs, nous avons beaucoup investi pour améliorer nos techniques de modération. Nous avons des équipes de sécurité qui comptent plus de 35 000 personnes dans le monde. En ce qui concerne les contenus, et pour vérifier s'ils enfreignent ou non les standards de la communauté, nous avons recours à un mix entre une revue humaine et une revue par intelligence artificielle.

En matière de harcèlement, deux cas de figure se présentent : soit il est apparent que le contenu relève du cyberharcèlement, et dans ce cas l'intelligence artificielle l'examinera et le traitera, soit, comme souvent, il s'agit de contenu « gris », où il faut plus de contexte et une sensibilité un peu plus humaine pour saisir s'il en relève : il est alors transféré à des équipes humaines, qui reverront ce contenu et prendront une décision conforme à nos standards de la communauté.

Nous traitons d'autres sujets, comme le terrorisme, de cette façon : par un mélange entre l'intelligence artificielle et la revue humaine.

M. Jean Gonié. – Nous vous dirons tous qu'il y a une tolérance zéro pour le cyberharcèlement sur nos plateformes. C'est donc aussi le cas pour nous.

On a des choix sur le petit drapeau que j'évoquais, et notamment « harcèlement » ou « cyberharcèlement ». Dès qu'on en a connaissance, on l'examine et on le retire. On fonctionne avec de la modération humaine la plupart du temps, mais des algorithmes peuvent intervenir.

Les modérateurs sont en Europe. On a connaissance de l'aspect culturel. Sur d'autres sujets, comme la haine en ligne, il est très prégnant. Les équipes fonctionnent 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 : il n'y a aucune pause dans la vigilance.

Au-delà, nous avons noté, avec le Covid et l'enfermement des jeunes, une utilisation plus fréquente de nos réseaux de leur part et un mal-être plus prégnant chez eux. Nous avons mis en place de nombreux outils pour les aider et les informer – pas seulement en France mais dans toute l'Europe. Dès qu'ils se sentent mal, voire ont des envies de suicide, on a une sorte de *hotline* qui leur répond. E-Enfance, avec d'autres entreprises européennes, est un de nos partenaires sur ces aspects-là. Il faut qu'on soit là pour les accompagner.

Nous avons également élaboré un guide pour les parents. Ils ont un rôle clé, mais ils sont souvent perdus. C'est parfois mon cas ! Les choses vont vite, donc il faut que les parents sachent quoi faire. Le Gouvernement nous a invité à participer à cette réflexion. Cela doit être vu dans sa globalité : on ne peut pas se limiter au sujet de ce que l'enfant appuie sur un bouton ou pas, seul dans sa chambre.

Mme Sarah Bouchahoua. – J'appuie ces propos, en ajoutant que l'interdiction du cyberharcèlement est explicite, à l'article 6 que j'évoquais. Je rajouterai que la créativité et la gentillesse sont des valeurs de Snapchat : on est donc intraitable avec le cyberharcèlement. De ce fait, nos modérateurs agissent en moins de deux heures sur toutes les questions de cyberharcèlement après signalement.

M. Eric Garandeau. – Nous allons détailler davantage nos règles d'utilisation. Le harcèlement en ligne et l'intimidation sont strictement et explicitement interdits dans nos

conditions générales d'utilisation. Ce comportement abusif recouvre à la fois ce qui concerne les menaces et propos désobligeants qui visent à se moquer, à humilier, à embarrasser, à intimider ou à blesser une personne, tout contenu qui insulte ou dénigre autrui sur la base d'attributs tels que l'apparence, tout contenu qui encourage le harcèlement coordonné, qui discrédite les victimes de drames violents, tout propos qui souhaite la mort, la maladie grave ou tout préjudice grave à une personne ou une personnalité publique, tout ce qui concerne le harcèlement sexuel, les menaces de piratage, de chantage, tout contenu qui menace de relever des données et renseignements permettant l'identification d'une personne – y compris l'adresse du domicile, l'adresse électronique, le numéro de téléphone, etc.

Toutes ces règles sont énoncées dans nos conditions, et elles sont ensuite utilisées dans le processus de modération. Il y a d'abord une modération technique par algorithme : nous avons par exemple des listes d'insultes en français et nous bloquons tous les contenus qui s'y réfèrent, et tous les outils qui permettent, avec ces mots-clés, de faire une recherche sur la plateforme. Ensuite, une modération est effectuée par des opérateurs humains, des personnes qui comprennent et parlent le français. On encourage nos utilisateurs à signaler les contenus qu'ils jugent inappropriés : un bouton de signalement est intégré à l'application et permet de détailler la raison qui fonde ce signalement.

Plusieurs types de contenus peuvent être signalés : des vidéos, des hashtags, des commentaires, des messages ou même un profil d'utilisateur. Ces contenus signalés par les utilisateurs sont revus par des modérateurs humains qui, encore une fois, comprennent et parlent le français.

Nous publions tous les six mois un rapport de transparence : le dernier, concernant le second semestre 2020, fait état de 89 millions de vidéos supprimées dans le monde entier parce qu'elles enfreignaient les règles communautaires ou les conditions de service, et parmi cette masse, 6,6 % ont été retirées car elles étaient contraires à nos règles en matière de harcèlement. 89 millions paraît un chiffre important, mais cela représente environ 1 % de toutes les vidéos téléchargées sur TikTok. Donc 99 % des vidéos TikTok respectent nos conditions. Les gens viennent en général sur TikTok pour s'exprimer, se mettre en scène et partager leurs passions, et pas pour critiquer le voisin.

92 % des vidéos ont été supprimées avant de faire l'objet d'un signalement, 83 % l'ont été avant d'être visionnées ne serait-ce qu'une fois, et 93,5 % ont été retirées moins de 24 heures après leur mise en ligne.

Nous avons un centre de sécurité qui a été ouvert à Dublin, avec des équipes dédiées à la sécurité de la plateforme, qui garantit un suivi 24 heures sur 24 tout au long de l'année.

Nous avons aussi des paramètres de sécurité à la disposition des utilisateurs. Je pourrai y revenir.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Pour revenir sur cette question de vigilance, à vous écouter, tout est parfait sur le papier. Mais le problème existe toujours ! Le ministre de l'Éducation nationale indiquait le 18 mai 2021 que le cyberharcèlement ne recule pas. Malgré toutes les précautions que vous prenez, toutes vos décisions, tous vos filtres, le cyberharcèlement existe. Pourquoi ? Comment l'expliquez-vous ?

Les mesures que vous prenez sont-elles suffisantes ? Sont-elles bien connues ? Vous parliez tout à l'heure d'outils : sont-ils bien identifiés ? Les élèves et les parents peuvent-ils y avoir accès facilement ?

Mme Colette Mélot, rapporteure. – J'ai à mon tour une deuxième question. Comment intervenez-vous sur des boucles privées de conversation et des messages privés ? Pouvez-vous supprimer des contenus, voire fermer de telles boucles ?

Mme Capucine Tuffier. – Je parlerai en tant que représentante des messageries Messenger et Instagram, mais je ne parlerai pas de WhatsApp car je ne suis pas en charge de cette plateforme.

Ces messageries disposent du « *privacy by design* » : ces conversations sont privées, donc nous n'avons pas accès à leur contenu.

Nous disposons toutefois d'outils de signalement puissants. Aujourd'hui vous pouvez tout signaler sur nos plateformes : un message, une « *story* », un compte ou un profil. Ce contenu est ensuite examiné par nos équipes de modération et de sécurité. S'il enfreint nos règles, il sera supprimé.

J'aimerais préciser, au sujet du signalement, que nous collaborons beaucoup avec les autorités publiques. Nous avons mis en place un portail, un espace dédié, pour que les autorités comme la plateforme Pharos ou les services de gendarmeries et commissariats de police nous signalent directement les contenus *via* ce portail. C'est un canal de communication direct. Lorsque ces autorités nous signalent un contenu, elles reçoivent un mail accusant de la bonne réception de leur demande et, dans les heures qui suivent – le processus est très rapide notamment quand cela concerne des mineurs –, elles reçoivent un mail qui explicite la décision prise par rapport à ce contenu. Nous avons beaucoup d'outils de signalement.

Je précise aussi que nous travaillons énormément, notamment avec e-Enfance, qui fait partie d'un de nos programmes ayant vocation à créer un canal direct entre nos équipes de modération et l'association pour qu'elle puisse nous signaler du contenu et être avertie du devenir de ce contenu dans un temps record.

M. Jean Gonié. – La question des messageries privées est un sujet de fond. Il n'est pas nouveau, car lorsqu'on regarde le code des postes et télécommunications, l'article L. 32-3 dispose que nous n'avons pas le droit d'y intervenir. C'est privé, comme un message par SMS. Mais nous savons aussi que, comme c'est privé, les gens peuvent y faire des choses illicites. C'est un problème qui doit être regardé juridiquement, car le secret des correspondances est fondamental.

Nous disposons également d'un outil de signalement, y compris dans la partie privée : dès que vous voyez quelque chose, vous le faites savoir à Snapchat, on travaille également avec les autorités et tout un processus est mis en place.

J'apprécie beaucoup le fait – et c'est lié à notre modèle d'affaire – que ces groupes privés soient très privés. On interdit des groupes de plus de 30 ou 31 personnes, c'est-à-dire en gros une classe ou un groupe d'élèves. On peut un tout petit peu accroître mais c'est très privé, donc si un message de harcèlement se diffuse dans ce groupe, même si c'est très grave, il sera assez limité. Car le problème, selon moi, est la viralité. On peut le penser

comme un gros danger dans le domaine du numérique. 30 personnes représentent un effet de masse contrôlable, et le contenu qui ferait l'objet d'un éventuel harcèlement ne pourra pas être viralisé, c'est-à-dire qu'il ne sortira pas de la plateforme. Il est malheureusement viralisé lorsqu'un utilisateur de Snapchat fait une capture d'écran de ce contenu et le met sur un autre réseau social. On ne peut rien faire dans ce cas.

Snapchat dispose toutefois d'une modalité où, dès que quelqu'un diffuse hors du groupe d'amis du contenu ou une photo prise par ce groupe, le reste du groupe sera au courant par le biais d'une notification nous informant que la personne n'a pas respecté le contrat de confiance. À nous de prendre la décision de le bannir du groupe ou d'en faire autre chose. Il y a une idée de confiance dans le groupe d'amis, donc on ne peut pas viraliser le contenu. Malheureusement, il peut l'être sur d'autres plateformes. C'est d'un autre problème, de fond, dont il faudrait parler : celui de la diffusion massive de contenus en un instant par la viralisation.

Mme Sarah Khemis. – TikTok intègre bien une messagerie privée, mais elle est interdite par défaut aux utilisateurs de moins de 16 ans. Chez TikTok, nous développons des paramètres permettant spécifiquement et avant tout de protéger les plus jeunes utilisateurs. Pour pouvoir activer cette messagerie privée, il faut activer ce paramètre, ce qui suppose un acte positif.

Ensuite, pour pouvoir échanger avec un autre utilisateur, il faut être connecté avec lui. Vous ne pouvez pas envoyer de message à un inconnu avec lequel vous n'êtes pas connecté sur l'application.

Enfin, élément très important concernant le harcèlement en ligne – car on sait qu'il a lieu *via* les commentaires mais aussi la messagerie donc il est impératif de sécuriser cet espace d'échange –, il est impossible, sur TikTok, d'envoyer des pièces jointes (fichiers texte, audio, vidéo) *via* la messagerie privée. Cela sert à éviter des situations de cyberharcèlement et notamment de *revenge porn*. Les messages privés sur TikTok constituent une communication privée entre deux individus.

Pour terminer, nous sommes partenaires officiels d'e-Enfance depuis septembre 2020. Nous travaillons régulièrement avec l'association depuis l'ouverture de nos bureaux. Nous avons mis en place un canal de signalement dédié : lorsqu'e-Enfance nous signale des contenus, nous les retirons en priorité, directement, sans regarder l'état du contenu puisque cette association est un partenaire de confiance.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Avant de laisser la parole à mes collègues, je souhaite vous interroger plus en profondeur sur les conditions d'utilisation de vos services. Sont-elles réellement prises en compte par les utilisateurs ? Après avoir rappelé l'âge minimal d'utilisation de chacun de vos services, pouvez-vous nous indiquer si vous avez une politique particulière afin de vous assurer que les personnes qui s'inscrivent sur vos réseaux respectent ces âges minimum ? Procédez-vous à des fermetures de comptes, lorsque l'on vous signale que le compte est détenu par un mineur qui ne respecte pas ces conditions d'âge minimales ?

Mme Capucine Tuffier. – Je rappelle qu'il faut avoir au moins 13 ans pour avoir un compte sur Facebook ou sur Instagram. D'ailleurs, quand un nouvel utilisateur s'inscrit sur l'une ou l'autre des plateformes, il doit absolument indiquer son âge. Naturellement, la plupart des gens ne mentent pas sur leur âge. Nous sommes toutefois conscients que certaines personnes le font pour avoir accès à nos services. Comment fait-on face à cela ?

Nous menons plusieurs actions. Tout d'abord, nous assurons un signalement pro-actif effectué par nos équipes de sécurité. Si un compte peut s'apparenter comme appartenant à une personne de moins de 13 ans, alors il sera placé dans un point de contrôle. Le propriétaire de ce compte devra alors justifier de son âge en fournissant une preuve d'identité pour récupérer l'accès à son compte.

Le second signalement possible est celui effectué par un utilisateur. Si vous avez un doute et pensez que ce compte peut sembler appartenir à un mineur, vous le signalez et il sera mis dans ce point de contrôle. Il faudra à nouveau fournir une preuve pour que l'utilisateur récupère son compte.

La vérification d'âge est un défi commun à tous les acteurs du secteur. Pour avoir une approche encore plus pro-active sur ce sujet, nous développons des technologies d'intelligence artificielle qui pourraient nous aider à détecter des signaux faibles, comme des messages relatifs à l'anniversaire de la personne sur son fil d'actualité, des interactions avec certaines pages et certains contenus. Ces signaux permettraient de détecter les comptes de personnes de moins de 13 ans et donc de les supprimer.

M. Jean Gonié. – Notre seuil est également fixé à 13 ans, mais c'est l'âge légal, donc cela me paraît normal d'interdire en-deçà de 13 ans. Il n'existe pas d'harmonisation européenne à ce sujet.

Nous sommes très vigilants, et on retire les comptes qui ne respectent pas ces règles, mais c'est un vrai problème de fond, dont on a commencé à parler. La plupart d'entre nous sont signataires de la « charte Taquet » pour lutter contre les contenus pornographiques pour les mineurs : elle est aussi importante pour nous tous. Dans ces débats, on a commencé à parler de la notion de « chaîne de valeur ». Une plateforme, pour vérifier l'âge de la personne en ligne, s'appuie sur du déclaratif : elle ne peut pas vraiment vérifier l'âge. Elle compte sur la bonne foi, et utilise ensuite des outils de contrôle. Il faut voir cela comme une chaîne de valeur en amont et en aval. Si on veut contrôler l'âge, il faut des outils de vérification, de contrôle de l'âge, des outils de contrôle parentaux.

Pour cela, il faut aller voir au début, à la source. Il est rare qu'un mineur achète de lui-même un téléphone portable dans une boutique : il est généralement accompagné de ses parents. Au moment de l'achat, il faudrait que le vendeur leur explique comment peuvent être mis en place des outils de contrôle parentaux. Ils existent : SFR et les partenaires de la charte les mettent en place. Mais très peu de parents les connaissent et les téléchargent.

Avant d'aller dans la boutique, il y a l'étape de la construction : c'est une chaîne globale. Il faut que les constructeurs mettent en place des garde-fous et des outils de contrôle. Dans la mesure où 95 % du marché est concentré sur Apple et Google, il faut que ces acteurs mettent en place des outils pour empêcher qu'un enfant de moins de 13 ans puisse avoir accès à ces applications.

Le sujet concerne beaucoup d'acteurs, donc c'est compliqué. Nous sommes en bout de course, nous faisons ce que nous pouvons, mais toute une action en amont très importante doit être faite.

M. Eric Garandeau. – Je réagis à ce que vous nous indiquiez sur le fait qu'à nous entendre, tout serait parfait. Nous avons parfaitement conscience que rien n'est jamais parfait, et qu'il y a des astuces, y compris de la part des jeunes utilisateurs, pour contourner les règles.

C'est un jeu du chat et de la souris. Nous recherchons une amélioration constante des procédures, des outils techniques et de notre organisation pour être toujours plus efficaces. Cela concerne aussi le fait de ne pouvoir accueillir que les utilisateurs de plus de 13 ans. Des améliorations ont été et continuent d'être apportées, quasiment quotidiennement.

Tous les utilisateurs doivent renseigner leur date de naissance. S'ils ont moins de 13 ans, ils sont bloqués. S'ils ont ensuite rentré un nouvel âge pour pouvoir déjouer l'application, ils seront bloqués aussi. Tout au long du processus de vie du compte, un modérateur peut signaler un profil manifestement trop jeune : dans ce cas, le compte sera supprimé. Un utilisateur peut aussi signaler le compte au motif qu'un autre utilisateur a moins de 13 ans. Nous essayons de trouver le bon équilibre entre la sécurité des utilisateurs – notamment les plus jeunes – et leur autonomie. C'est ce qui explique qu'on ne peut pas trop être intrusif dans les procédés de vérification de l'âge. En tout cas, nous développons sans cesse des paramètres permettant de dissuader les plus jeunes d'arriver sur l'application et de protéger nos jeunes utilisateurs contre le cyberharcèlement. Nous l'avons expliqué tout à l'heure : les plus de 13 ans et moins de 16 ans ont des fonctionnalités bridées et n'ont, par exemple, pas accès à la messagerie.

S'agissant de la sensibilisation, non seulement des enfants mais aussi des parents, nous vous avons indiqué le travail que l'on mène avec e-Enfance. Nous organisons également des sessions en ligne qui s'adressent à tous les utilisateurs. Nombre d'entre eux, qui peuvent avoir plus de 25 ans, sont aussi sensibles à ces messages. Nous avons, par exemple, accueilli le ministre de l'Éducation nationale, Jean-Michel Blanquer, qui est venu parler pendant plus d'une heure du bon usage d'internet et des réseaux sociaux. Il est venu échanger avec e-Enfance et nos utilisateurs. Nous organisons régulièrement des sessions de pédagogie sur et en dehors de la plateforme.

Mme Sarah Khemis. – Nous avons des mesures de modération, nous avons mis des paramètres de sécurité et de confidentialité à la disposition des utilisateurs.

Nous considérons que cela n'est efficace que si ces utilisateurs connaissent l'existence de ces paramètres et comprennent les enjeux qui s'y cachent (vie privée, confidentialité, image). C'est pour cela qu'on mène très régulièrement, en partenariat avec des experts et des associations comme e-Enfance sur la question de la protection de l'enfance, des opérations de sensibilisation. Cela passe souvent par des questionnaires en lignes et par des formats ludiques et participatifs susceptibles d'engager les utilisateurs et qui correspondent aux codes de l'application.

Ces campagnes marchent très bien. Nous en avons fait à l'occasion de la journée de lutte contre le harcèlement à l'école. Nous mobilisons aussi les influenceurs, car la meilleure manière de parler aux jeunes est de s'adresser à eux *via* les personnes qu'ils suivent. Nous mobilisons aussi les pouvoirs publics : nous l'avons fait avec Jean-Michel Blanquer, et nous espérons le faire avec d'autres acteurs publics.

J'espère que nous pourrions revenir sur la question de la sensibilisation des utilisateurs et des parents.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Loin de moi l'idée de critiquer les réseaux sociaux : nous sommes au 21^e siècle, c'est un outil que, nous-mêmes, adultes, utilisons. Mais j'ai quelques problèmes de fond. Vous nous dites que c'est interdit au moins de 13 ans ou de 16 ans. Comment le vérifiez-vous, concrètement ? Rien ne permet de le savoir !

J'entends votre volonté de participer à cette lutte contre le harcèlement. J'ai enseigné dans le lycée où était scolarisée la petite Alisha, retrouvée dans la Seine à Argenteuil. Je sais de quoi je parle : je peux vous assurer que l'équipe éducative ne s'en est toujours pas remise. Ce harcèlement, ces menaces entre les jeunes sont très problématiques car ces enfants ne maîtrisent pas toujours que celui qui est harcelé est victime, peut aller jusqu'à se suicider ou être menacé à mort.

Je connais mieux Facebook. Sur ces réseaux, on ne sait pas à qui on a affaire. À partir du moment où vous avez des pseudos et des faux comptes, le problème du harcèlement est insoluble. Je suis fréquemment menacée par Momo du 9-3. Des comptes sont créés spécialement pour harceler et pour insulter. Quand vous remontez le compte, il n'y a rien. Cela ne m'atteint pas car je suis adulte et je sais le gérer, mais dans le cadre du harcèlement entre adolescents, c'est très dangereux. À partir du moment où on accepte, sur ces réseaux, de laisser un utilisateur faire ce qu'il veut avec des pseudos parce qu'on ne peut pas le retrouver, se pose une difficulté majeure. Vous n'avez aucun critère permettant de vérifier sa réelle identité.

On n'a pas toujours les outils pour dire à ses parents ou à ses copains qu'on est harcelé. Comment peut-on interdire les pseudos, cet anonymat permanent qui donne cette légèreté, que certains jeunes ne maîtrisent pas, d'aller menacer tout le monde sans rien craindre ? Je ne mets pas en cause ce que vous essayez de faire, mais ce sujet est la clé, à mon avis.

Mme Capucine Tuffier. – C'est en effet un problème majeur. Dans nos règles, il est très clair qu'il faut avoir un profil authentique pour disposer d'un compte sur Facebook et Instagram. Il faut avoir un nom et un prénom. Le contrôle se fait au moment du signalement : si votre compte a été signalé, on vous demandera de justifier votre identité avec des papiers. Il n'y a alors pas d'anonymat.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Ce n'est pas vrai ! Je parle du moment de la création.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Cela n'a lieu que s'il y a un signalement.

Mme Capucine Tuffier. – En effet : s'il y a signalement, et si nos équipes de modération repèrent ce compte.

M. Jean Gonié. – L'anonymat sur internet est effectivement un autre grand sujet. Tout à l'heure, je vous disais que le modèle d'affaire est fondamental. Si, dès le premier jour, l'application a été créée de façon bienveillante ou vertueuse, cela change tout. C'est pour ça que je suis à l'aise avec Snapchat. Il est très difficile de s'agréger de nouveaux amis sur cette application, car les groupes sont limités. Pour qu'il y ait harcèlement, il suffit qu'une personne sur les 31 agisse mal, je suis d'accord, mais c'est limité.

J'en reviens à cette notion de viralité, qui fait qu'une personne peut ou pas agresser quelqu'un. La notion d'identité réelle est beaucoup plus prégnante dans certaines plateformes que d'autres.

Au-delà de l'anonymat, la première étape est d'éduquer. C'est la tarte à la crème des plateformes mais il faut le mettre en place. Le code de l'éducation a été peu modifié. Il faut mettre, comme au Royaume-Uni, de façon obligatoire dès le collège, des cours

d'enseignement aux contenus illicites en ligne, car ces jeunes gens n'ont aucune idée de ce qu'ils font. Je ne parle même pas du procès « Mila ». Ce sont des jeunes gens banals qui n'ont pas conscience de l'impact de leur parole et qui se pensent protégés parce que c'est anonyme. Au Royaume-Uni, cet enseignement est adossé au cours d'éducation sexuelle. Cela pourrait être obligatoire. Je donne régulièrement des interventions dans les collèges et lycées mais c'est sur la base du volontariat et mal organisé. C'est fondamental car, en plus, les parents sont dépassés et ne sont pas là pour aider lorsqu'un problème survient.

Par ailleurs, vous savez peut-être que l'ancien brevet informatique et internet (B2i) a été remplacé par le certificat Pix. Il faudrait également le systématiser et le rendre presque obligatoire.

Le dernier point est de former les formateurs, c'est-à-dire les professeurs, qui n'ont aucune idée de comment gérer cela. Il faut développer une éthique et un code de bonne conduite du numérique. Nous sommes heureux, comme plateformes, d'être associés à vous. On connaît nos jeunes : l'enseignement doit être presque obligatoire. Il faut arrêter de proposer cela de façon facultative. Il faut que les gouvernements s'occupent de réformer cela.

Mme Sarah Bouchahoua. – Snapchat a été une des seules plateformes qui a vraiment soutenu la création d'un permis internet au collège. C'était présent dans la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet et dans le projet de loi confortant les principes de la République.

Autre point, on est tous d'accord pour dire que l'anonymat sur internet n'existe pas. Quand on s'inscrit sur Snapchat, on demande un numéro de téléphone et une adresse mail : on a la traçabilité de l'utilisateur. Lorsqu'on reçoit une réquisition judiciaire, nous transmettons directement ces données. Nous sommes en coopération avec Pharos et les autorités judiciaires en France. Nous vous soutenons également à 200 % sur la pédagogie et la transmission.

M. Eric Garandeau. – TikTok se présente comme une plateforme créative et éducative. Les fonctions de réseau social existent évidemment : nous les avons développées ensemble, mais certaines sont bridées, notamment pour les jeunes utilisateurs. Nous mettons vraiment en avant les contenus créatifs et artistiques, et ceux qui visent à informer, éduquer et sensibiliser. Des utilisateurs sont spécialisés dans le savoir-être. Il est en effet important de donner des codes de comportement satisfaisant sur les réseaux. Nous pourrions citer des personnes qui se spécialisent dans les conseils donnés aux internautes, y compris pour se présenter à un entretien d'embauche, en dehors même des réseaux sociaux.

Des vérifications sont également effectuées : au moment où les gens s'inscrivent, ils donnent leur adresse mail et / ou leur numéro de téléphone. On a donc des données qui permettent de remonter aux utilisateurs en cas de besoin ou de réquisition.

Par ailleurs, ce qui rend la chose difficile est la nécessité de concilier plusieurs principes. Il faut protéger les utilisateurs – lutter contre les discours de haine et d'intimidation – mais d'un autre côté, il y a la liberté d'expression, la protection de la vie privée et des données personnelles. Vous êtes habitués à gérer cet équilibre dans votre travail législatif. On essaie de mettre le curseur au bon endroit et nous utilisons vos recommandations pour continuer à faire évoluer nos mécanismes. Nous sommes d'accord avec le fait que la sensibilisation et l'éducation sont la clé. Nous encourageons toutes les personnes qui peuvent

apporter ces messages de bons comportements à être présents sur notre plateforme et à communiquer pro-activement et positivement en direction de nos utilisateurs.

J'ajoute que, pour une personne qui se sentirait harcelée sur TikTok, il est assez facile de supprimer les commentaires et l'accès d'une personne à ce compte. Une fois que c'est fait, c'est définitif.

Mme Sarah Khemis. – Nous avons développé en février 2020 un contrôle parental qui permet aux parents d'être associés à l'expérience en ligne de leur enfant. Comme cela a été mentionné, le parent est souvent dépassé par les nouveaux outils. Nous faisons régulièrement la promotion de ce contrôle parental, à la fois auprès de nos utilisateurs, qui sont jeunes et beaucoup moins jeunes – comme les parents – et auprès d'associations comme e-Enfance. Nous avons développé il y a quelques mois un guide à destination des parents, qui leur est distribué par e-Enfance dès qu'ils le peuvent à l'occasion d'une intervention. C'est un élément important en terme d'éducation et de sensibilisation.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Vous ne m'avez pas répondu sur l'anonymat. C'est une question de fond.

Mme Capucine Tuffier. – Encore une fois, nos règles disent que nous acceptons uniquement les profils authentiques. Par authentique, on entend : un nom et un prénom. Je peux aussi revenir sur la question des pseudonymes.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Ce n'est pas vrai. Ce n'est pas la réalité ! Cela m'est arrivé. Pour moi, c'est égal : je bloque, donc je supprime, mais c'est différent pour les enfants.

Je ne vous vise pas à titre personnel, mais le pseudo sans photo qui passe son temps à vous harceler et à vous menacer, cela signifie qu'il fait ce qu'il veut.

Mme Capucine Tuffier. – Comme les autres intervenants l'ont déjà mentionné, il faut absolument renseigner une adresse mail et un numéro. J'insiste encore sur la collaboration avec les autorités publiques. Lorsque nous recevons des demandes dans un cadre très précis sur des faits, nous collaborons avec ces institutions et nous partageons des données qu'il est autorisé de fournir dans un cadre légal, comme l'adresse IP, l'adresse mail, le nom et le prénom de la personne qui a causé du tort. Nous fournissons toutes ces données personnelles supplémentaires, dans le cadre très spécifique de requêtes judiciaires.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Eh oui, dans le cadre d'une requête.

Mme Micheline Jacques. – Je rejoins un peu ma collègue. Pour avoir travaillé dans le monde de l'éducation en qualité de directrice d'école, je peux vous garantir que des enfants de 8 à 9 ans ont des profils Facebook, qui ont été mis en ligne par les parents ! Et les parents ont menti sur la date de naissance des enfants. J'ai régulièrement des élèves qui me demandent en ami, et qui me disent c'est leurs parents qui les ont inscrits.

J'ai été accusée dans la presse car une personne a créé un compte en mon nom pour insulter des élus de Saint-Martin, l'île voisine. Le président de Saint-Martin m'a demandé pourquoi j'avais fait cela : je suis tombée des nues car il m'a fallu prouver que je n'étais pas l'auteur de ces posts. Des gens utilisent votre profil, prennent votre photo et l'utilisent à mauvais escient.

Comme personnage public, j'ai reçu une demande d'amie de la préfète de Saint-Martin, mais c'était un faux profil !

J'ai quatre adresses mail différentes : on pourrait créer trois à quatre profils différents.

Donc je pense qu'il faudrait demander systématiquement et obligatoirement, lorsqu'on crée un compte, de joindre la copie de la pièce d'identité. Cela éviterait des problèmes.

Je sais également qu'avec la pandémie, les réseaux sociaux ont favorisé le lien entre les jeunes. Pourquoi ne pas créer des groupes spécifiques à des classes d'âge pour éviter les dérives ?

Mme Capucine Tuffier. – En ce qui concerne l'usurpation de votre identité, vous avez raison de dire que ce n'est absolument pas normal. Si vous n'avez pas signalé ce contenu, ou si l'avez fait et que vous n'avez pas eu de retour, je veux bien discuter de ce point avec vous après cette audition.

Sur le deuxième point, il y a un vrai enjeu de sensibilisation. Quand vous dites que les parents créent le compte de leurs enfants, ce n'est pas normal et cela montre qu'ils n'ont pas assez connaissance de nos politiques et de la façon d'utiliser nos outils.

Nous travaillons avec e-Enfance, nous soutenons des campagnes nationales sur le cyberharcèlement, nous soutenons le 30 18 – numéro d'e-Enfance –, nous avons créé des guides destinés aux parents pour les pousser à avoir des discussions avec les enfants sur leur sécurité en ligne, mais aussi des guides pour éduquer les parents eux-mêmes sur le fonctionnement des plateformes, les politiques mises en place, les outils à disposition des parents pour contrôler l'usage et encourager l'enfant à un usage modéré. Ces guides visent à encourager les discussions avec l'enfant pour l'informer. Les parents sont presque moins informés que les enfants.

J'insiste sur un aspect. Le harcèlement a toujours eu lieu : ce phénomène n'est pas un nouveau. Avec la technologie – les appels, les textos, internet en général, les réseaux sociaux aussi – le harcèlement ne s'arrête plus en rentrant de l'école et se prolonge le soir. C'est un phénomène de société, et comment y répondre ? C'est une responsabilité partagée : celle des plateformes, avec des politiques de modération, des outils, des campagnes de sensibilisation, mais c'est aussi le rôle des parents, de l'école et de l'État. Ce n'est que de cette façon que nous pourrions lutter contre ce phénomène.

M. Jean Gonié. – Quand on parle du contrôle de l'âge, je suis convaincu que la chaîne de valeur que j'ai évoquée doit être mise en place. Je sais que les pouvoirs publics le comprennent. C'est compliqué, mais ce n'est pas pour autant qu'il ne faut pas le faire : c'est très important. Il ne faut pas amalgamer toutes les plateformes. Chacune d'entre elles a un but précis, son propre modèle : il faut les différencier.

L'éducation, j'en suis convaincu, est un aspect clé, mais les parents sont très en retard et sont complètement perdus. C'est un vrai problème. Je parlais tout à l'heure de l'obligation de les former.

Je rebondis sur ce que vous avez dit sur le fait qu'on reste entre gens qu'on connaît : sur Snapchat, on a mis en place la fonction « *check your friends* », qui permet de

contrôler qu'on reste bien entre ses amis, et de faire en sorte que si un nouvel ami arrive, on vérifie qu'on le connaît et qu'il appartient bien à une sphère d'influence et de confiance identifiée.

Mme Sarah Bouchahoua. – Je rejoins mes collègues. Sur la question de l'éducation des parents et de la pédagogie, il est vraiment important de créer un permis internet. Quand j'étais plus jeune, on avait un permis piéton à l'école : on nous apprendait comment traverser la rue et comment comprendre les signes. Quand on rentrait à la maison, on réexpliquait cela à nos parents, et ils réapprenaient avec nous le code de la route.

La question de la transmission des pièces d'identité, dont on discute au niveau européen, est assez sensible en raison des enjeux de cybersécurité et d'harmonisation. Va-t-on le faire juste en France ? Pourquoi ne pas le faire en Allemagne ou en Hongrie ?

Encore une fois, chez Snapchat, on crée certaines activités, comme le « *check my friend list* » où on encourage quotidiennement à nos utilisateurs à revérifier leur liste d'amis, pour contrôler si telle personne en fait encore partie.

Mme Micheline Jacques. – Pour le permis informatique, au même titre que le B2i, la charte de l'informatique existe depuis de nombreuses années et est mise en œuvre dans les établissements scolaires. La brigade de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ) venait discuter avec les élèves de CM1-CM2 pour leur expliquer les dangers de l'internet, le harcèlement. Un travail est fait avec les élèves.

Malheureusement, nous faisons face à un phénomène de groupe, où certains sont mis en lumière et en exergue. Si on veut faire partie du groupe, on doit avoir un comportement qui s'aligne sur celui des autres. On arrive alors à des déviances. Des enfants ont toutefois assez de clairvoyance, et discutent avec les parents de telle sorte qu'ils évitent de rentrer dans ces phénomènes de groupe qu'ils peuvent dénoncer. Je connais un petit jeune à Saint-Barthélémy, qui est très mobilisé par le cyberharcèlement, et qui a mis en place un projet dans son collège pour sensibiliser ses camarades. Il faut promouvoir cela, mais il s'agit d'un élève sur combien d'autres ?

M. Jean Gonié. – Vous avez signalé un point très important : ce que j'appelle les « critères de vanité ». C'est la course à l'échalote en ligne, où des gens qui veulent des « likes », des commentaires, veulent être les plus beaux, avoir leur quart d'heure de gloire à la Andy Warhol. Cela est lié à l'économie de l'attention sur laquelle e-Enfance travaille beaucoup. C'est pour ça que chez Snapchat, il n'y a pas de commentaire.

Au moment où on crée une plateforme, il faut savoir ce qu'on y cherche. Agir après, c'est trop tard : c'est seulement cosmétique. Cette viralité et ces critères de vanité sont une des choses qui font que le harcèlement et le cyberharcèlement peuvent être décuplés et donc très dangereux. Comme vous dites, une superstar, dans son collège, avec plein de « *followers* », peut faire ce qu'il veut. C'est dangereux. Il faut vraiment les bannir.

Sur la question de la pièce d'identité pour prouver l'âge, j'en reviens à mon débat sur les chaînes de valeur. On a beaucoup suivi ce qui s'est passé au Royaume-Uni où ils ont voulu, avec le *British Classification Board*, mettre en place une carte bancaire pour contrôler l'âge en ligne. Cela a été un échec total. Ils ont pensé à la carte d'identité : cela pose un problème de vie privée. Les enfants peuvent, en plus, piquer celle de leurs parents.

Il y a plein de solutions. Je suis convaincu que la bonne solution est la chaîne de valeur.

On peut aussi imaginer des « *tokens* » avec un certificat qu'on peut télécharger pour prouver vraiment son âge, mais c'est très lourdement gérable. Le plus simple, c'est la carte d'identité et la carte bancaire mais les Anglais ont montré que c'était un échec. Le Gouvernement avait lancé une mission sur le sujet et en est arrivé à la même conclusion.

Mme Sarah Bouchahoua. – Pour rebondir sur le sujet du brevet informatique, je crois qu'il est organisé en école primaire.

Les derniers chiffres font état de 700 000 élèves victimes de harcèlement chaque année, et la plupart sont au collège. J'estime donc qu'il est important de créer une sorte de sensibilisation.

Mme Micheline Jacques. – Cela commence au collège, voire en CM1-CM2 où on observe des prémices de harcèlement. Les adultes se rendent compte que c'est du harcèlement, mais pour les gamins, c'est un jeu. Ils ne se rendent pas compte de l'impact sur le camarade qui le subit.

M. Eric Garandeau. – Je rappelle que l'on vient sur TikTok pour diffuser les plus belles vidéos, souvent pour les faire ensemble : on trouve une notion de collectif pour faire un travail artistique. Ce sont les valeurs de la plateforme. On y vient de plus en plus pour s'informer, se former, trouver un emploi. On a fait il y a peu une mission emploi qui a très bien marché.

Pour ces raisons, outre tous les outils techniques qu'on a mis en place, nous pensons que le risque de se faire harceler sur notre plateforme, s'il existe, est limité. On peut citer le cas d'une créatrice qui a récemment indiqué que, sur Tiktok, elle avait trouvé un espace sécurisé, qu'elle savait que, si quelqu'un s'amusait à vouloir la harceler, il lui suffisait d'appuyer sur un bouton pour ne plus en entendre parler, et qu'elle aurait aimé qu'il en soit de même dans la vie réelle !

Si on met en avant des opérations culturelles sur notre plateforme, si on a amené nos utilisateurs au château de Versailles, au musée de l'Armée, si on les a accueillis au Grand Palais éphémère, c'est aussi parce que la culture relie les gens, leur permet de vivre ensemble, de partager des valeurs et de relativiser les cultures les unes par rapport aux autres. Nous allons continuer ce travail fondamental, y compris pour inculquer ces valeurs de vouloir vivre ensemble et de savoir-être en société.

Nous allons à continuer à creuser ce sillon, car cela correspond à nos valeurs, à notre ADN créatif et car cela crée de la sociabilité entre les gens. Ce week-end dernier, au Grand Palais éphémère, on a accueilli plus de 10 000 personnes et on a pu leur montrer – notamment aux parents – ce qu'était l'application TikTok et leur dire qu'elle est réservée aux plus de 13 ans. On croit beaucoup à ces actions de terrain, à petite échelle, mais qui permettent d'échanger et de faire progresser cette bonne connaissance de ce qu'on peut faire avec TikTok.

Mme Sarah Khemis. – Je rajoute un point sur la notion de cyberharcèlement. Vous avez mentionné que, parfois, les utilisateurs n'avaient pas conscience d'être dans une situation de harcèlement en ligne. Cela est tout à fait vrai. Pour les jeunes et les moins jeunes,

la définition n'est pas connue ni comprise. C'est pour cela qu'on met régulièrement en ligne des mises en situation, pour que les utilisateurs se rendent mieux compte de ce qu'est le cyberharcèlement, connaissent sa définition, et savoir comment réagir. Après la réaction à adopter, l'étape suivante consiste à savoir que faire et qui alerter. C'est le point le plus important. On pense aux parents, mais cela ne va pas forcément de soi pour les jeunes. Il faut aussi mettre en avant des partenaires de confiance comme e-Enfance et le numéro national, ou encore l'école, qui peut être un point de contact important.

Mme Toine Bourrat. – J'interviendrais sur deux points. Tout d'abord, à propos de ce qui vient d'être évoqué sur l'anonymat et l'utilisation de pseudo, je voulais souligner le phénomène d'essaimage des comptes. Sachant qu'aujourd'hui, la création est sans limite – une seule personne peut générer plusieurs comptes –, cette pratique peut amplifier le phénomène de harcèlement et cyberharcèlement. Nous avons assisté en début de semaine au procès des harceleurs de la jeune Mila. On voit bien la difficulté qu'ont les institutions judiciaire à cerner les profils réels des agresseurs, dissimulés sous un ou plusieurs pseudonymes. J'ai le sentiment que nous sommes tous d'accord sur le fait que la clé du problème serait d'interdire l'anonymat, qu'il suffirait d'exiger une corrélation de compte avec une identité réelle, mais il semble que vous, représentants des réseaux sociaux, n'y soyez pas très favorables : j'aimerais savoir pourquoi.

Ensuite, en 2019, 2 839 plaintes ont été déposées en France pour atteinte à la vie privée par diffusion d'images à caractère sexuel, dont une grande majorité concerne des mineures. Ces publications les poursuivront certainement toute leur vie si elles ne parviennent pas à les faire retirer du net. Nous savons comme il peut être compliqué de retirer des images une fois qu'elles ont été publiées. Les démarches semblent être principalement supportées par les victimes qui s'engagent dans un long chemin de croix avant d'obtenir le retrait des contenus incriminés.

Sauf erreur de ma part, quand un signalement est effectué sur les réseaux sociaux, un message est envoyé au diffuseur – celui qui a publié la photo ou le contenu d'un message – lui indiquant que sa publication a été signalée, et lui demandant de bien vouloir la retirer. Je ne sais pas quelle est la procédure précise mise en place lors du signalement. Vous parliez précédemment de pouvoir donner les coordonnées ou l'identité d'une personne après une réquisition judiciaire. Il me semble néanmoins qu'avant d'arriver à une réquisition judiciaire, il peut se passer plusieurs jours : les dégâts peuvent être massifs avant que le nécessaire ne soit fait.

Pouvez-vous nous préciser quelle est la démarche engagée à partir du moment où un signalement est fait pour une publication de photos ou de messages à caractère violent, afin de mettre en sécurité le harcelé plutôt que le harceleur ? Il me semble que beaucoup de précautions sont prises pour protéger l'identité, mais ce sont souvent les harceleurs que l'on protège en faisant ce choix, plutôt que les harcelés.

Mme Capucine Tuffier. – Concernant la création de multiples comptes, quand on a détecté qu'une personne en harcèle une autre sur les réseaux, si on supprime son compte parce qu'il a enfreint nos standards, et qu'il venait à recréer un compte, on serait désormais capable, avec la nouvelle technologie, de l'identifier, notamment grâce aux nouvelles adresses IP, et nous bloquerions cette création de compte ainsi que les autres comptes de cette personne.

Concernant l'affaire Mila, dès le premier jour, nous avons entamé une action directe avec e-Enfance. Justine Atlan nous a aidé à identifier les faux comptes qui avaient été créés contre Mila, sur lesquels les gens diffusaient des photos et informations personnelles sur elle. Nous avons aussi immédiatement pris contact avec Richard Malka, l'avocat de Mila. Ce que nous avons fait de plus important reste la protection de son compte. Il y a eu plusieurs étapes : tout d'abord, la suppression de tous les contenus de haine à son égard, ensuite, la suppression des hashtags (ils étaient nombreux, par exemple « #IamnotMila »). Nous avons également détecté les milliers d'images diffusées de Mila ou images divulguant des informations personnelles sur elle. Ces contenus ont été bloqués et supprimés.

J'en reviens à cette collaboration avec les autorités publiques. Évidemment, on a été très mobilisés sur le sujet. Nous avons partagé les informations que nous avons légalement le droit de diffuser, qui ont aidé et contribué à l'enquête et ont permis aux autorités de bien détecter les différents harceleurs de Mila sur nos plateformes.

Concernant le signalement, quand un contenu est signalé, il est examiné par nos équipes de sécurité. S'il enfreint le standard de la communauté – nos règles – ce contenu est supprimé.

Mme Sabine Drexler. – Et sur la question de réticence à l'anonymat que ma collègue posait ?

Mme Capucine Tuffier. – Le problème est que la carte d'identité soulève des questions de vie privée. On en revient toujours là mais je pense qu'on ne pourrait pas la demander car cela inclurait beaucoup trop d'informations personnelles.

Mme Toine Bourrat. – Néanmoins lorsque des informations personnelles sur une personne harcelée sont diffusées cela vous pose moins de problèmes !

Mme Capucine Tuffier. – Je viens de vous répondre. Nous supprimons ces contenus. Ils nous dérangent, ils sont contraires à nos standards, et nous supprimons les publications.

Mme Toine Bourrat. – Ne pensez-vous pas que, au lieu de traiter le mal après qu'il a été fait, il faudrait plutôt, pour éviter que des personnes se retrouvent dans ces situations, imposer que la vraie identité soit publiée sur un compte, plutôt qu'un pseudo ? Il y aurait certainement moins d'harceleurs.

Mme Capucine Tuffier. – Je ne vais pas me répéter mais je pense qu'il y a des sujets qui sont liées à la vie privée là-dessus et qu'il est difficile de demander les cartes d'identité pour cette même raison.

Mme Toine Bourrat. – Excusez-moi, je ne parle pas de cartes d'identité. J'ai mon compte, j'ai mon nom, mon identité. Je pourrais créer un compte sur Facebook – comme n'importe quel autre réseau social – qui m'imposerait de vérifier mon identité.

J'ai l'impression qu'aujourd'hui il y a une réponse concrète, simple, pour éviter qu'il y ait un acharnement ou du harcèlement sur les réseaux sociaux : de nombreuses personnes se cachent derrière un pseudo. Pourquoi serait-il si compliqué d'imposer, et seriez-vous d'accord, vous, réseaux sociaux, pour imposer qu'il n'y ait pas de pseudo ou de compte anonyme possibles ?

M. Jean Gonié. – Merci pour ces questions. Je pense que la levée de l’anonymat est un débat. À mon avis cela ne va pas assez loin. À Bruxelles, est actuellement discuté le *Digital Services Act*, dont le but est de permettre plus de transparence, un accès aux algorithmes, etc. Le problème de fond est celui de la massification des contenus qui amène à des contenus d’harcèlement extrêmement dangereux. Nous nous inquiétons d’un phénomène qu’il faut d’abord comprendre. Il est lié à un modèle d’affaire autour de la viralité.

Dans le cas précis de Mila, c’est vraiment ce qui s’est passé. Elle recevait des milliers de messages, souvent envoyés par des robots, selon un modèle qui le permettait. Il faut garder en tête l’idée que les plateformes ne sont pas toutes les mêmes. On parlait tout à l’heure des critères de vanité, c’est une nouvelle couche qui va au-delà du modèle de viralité. Si on va plus loin, l’anonymat n’est selon moi pas vraiment le problème. Donc lequel est-il ? De quoi parle-t-on, que cherche-t-on à limiter ?

Il faut développer l’éthique du numérique, avec un principe similaire au principe pollueur-payeur dans le domaine de l’environnement et qui doit être mis en place dans le domaine du numérique. Je pense fondamentalement, en tant que citoyen et père de famille, qu’un modèle d’affaires doit être vu et compris.

Souvenez-vous quand cela a été créé, il y a peu de temps.

J’étais à la CNIL dans les années 2000, personne ne s’occupait des sujets de l’internet, qui sont très récents. Le printemps arabe a montré l’intérêt et l’importance de cela. On en voit maintenant les dangers et les risques. Nous essayons de résoudre cela partout, dans le monde entier. Il faut avoir une vision mondiale. Les problèmes qu’on se pose là sont aussi posés aux États-Unis, à Londres, partout. Ce sont des problèmes de société très présents.

Je serais heureux d’échanger des notes pour réfléchir sur cette collectivité et la société que l’on veut donner à nos enfants, une sorte de contrat de confiance à réinstaurer, d’où ce modèle d’affaire, ces critères de vanité et également ce qu’on appelle en anglais un « *user generated content* » : il s’agit de contenus générés par des internautes, qui disent parfois n’importe quoi.

À chaque fois que j’en parle, on a l’impression que ça semble tellement impossible à faire qu’on parle de choses de très court terme. Le problème de fond pour moi est là, au-delà de la levée de l’anonymat.

Vous avez parlé du droit à l’oubli. C’est un vrai sujet. C’est plus aux moteurs de recherche d’exposer leur vision des choses. Ce n’est pas tellement un sujet pour les plateformes.

Pour répondre à votre autre question, lorsqu’un contenu arrive chez nous, qu’on nous demande de le retirer, on le gèle – « *freeze* » – pour un certain nombre de jours, le temps de vérifier lors d’une enquête. On le retire par précaution : comme on l’a dit, c’est tolérance zéro pour ces contenus et pour tout type de contenus illicites et illégaux. Une fois qu’il est retiré, on le garde pour un certain temps.

Sur Snapchat, nous avons une politique où les données sont éphémères, où elles sont effacées tout de suite, donc c’est encore plus compliqué pour nous. Mais il faut quand même le faire, pour que la police ait les informations. Nous travaillons avec Pharos et autres services de gendarmerie. Ils sont tous les jours débordés et n’ont pas assez de moyens. Il

faudrait davantage de moyens pour agir encore plus vite, tout de suite, car le temps est critique. C'est pour cela que chez Snapchat on retire par exemple un contenu terroriste en une heure. Toutes les plateformes devraient le faire.

Quand la France présidait le G7 il y a trois ans, il y avait eu en Nouvelle-Zélande l'incident de Christchurch qui avait été filmé. C'était un vrai débat de société. Nous étions tous réunis à Bercy pour parler du rôle que nous devons incarner. La Première Ministre de Nouvelle-Zélande avait appelé son « *call to action* » et demandait aux plateformes d'agir pour que cela ne se reproduise jamais.

Malheureusement, six mois après, en Allemagne, à Hamm, pendant Kippour, quelqu'un a filmé un massacre sur la plateforme de vidéos Twitch. Ce comportement risque de se reproduire tant que la question du modèle d'affaires ne sera pas résolue. Pour éviter tout cela, il faut donner plus de moyens à Pharos et autres et avoir une vision de coopération internationale pour tous les services mondiaux.

Sur l'aspect terrorisme, nous retirons en une heure un contenu terroriste. Étant le patron de l'Europe pour Snapchat, je suis tout le temps à Bruxelles, où a été récemment adopté un règlement contre le terrorisme. Il a été initié en septembre 2018. On a mis presque quatre ans avant de voter quelque chose qui doit être indiscutable : le fait de pouvoir retirer en une heure des contenus terroristes. À Bruxelles ça ne s'est pas fait.

Il y a une vraie dimension culturelle en Europe sur la vie privée. Beaucoup de pays du Nord en ont une vision différente de la nôtre. La plupart des pays des États membres ont estimé que demander aux plateformes de retirer un contenu terroriste en une heure n'était pas possible parce que cela porte atteinte aux libertés fondamentales (liberté d'expression, etc). Beaucoup de pays sont dans cet état d'esprit et il faut l'entendre.

Un compromis a été trouvé : retirer en une heure et dans les meilleurs délais. C'est un vrai débat de fond. Je trouve que ce n'est pas tolérable. Il faut retirer en une heure. C'est ce que nous faisons et on est les seuls.

Mme Sarah Bouchahoua. – J'entends les préoccupations sur la levée de l'anonymat. Il y a des questions incidentes : comment lutter contre l'anonymat sur internet ? En fournissant et transmettant une carte d'identité. Quels seraient les autres moyens sinon ?

Mme Micheline Jacques. – Je vais vous donner un exemple. Avec la crise du covid, pour aller de Saint-Barthélemy à la France, il faut passer par la partie néerlandaise de Saint-Martin. Compte tenu de la situation sanitaire, ils ont mis en place une autorisation très simple d'accueil sur le territoire : vous entrez votre identité (nom, prénom, date de naissance, adresse) et votre numéro de pièce d'identité. Vous scannez la copie de votre test PCR et vous le joignez afin d'avoir en une demi-heure le retour avec l'autorisation acceptée si vous respectez les conditions. Cela signifie que le contrôle d'identité a été fait auprès d'une plateforme sécurisée, que vous avez tous les éléments, et que tout peut se faire très vite. Pourtant, nous sommes aux Pays-Bas. Il y a les moyens. Des choses peuvent être mises en place au niveau européen : donner le numéro de la pièce d'identité par exemple, qui irait vers une plateforme spécifique, sécurisée, qui assurerait simplement que c'est bien la bonne personne.

Mme Sarah Bouchahoua. – Sur l'idée de la carte d'identité, il y a plusieurs problèmes. Il est possible de prendre la carte d'identité de sa mère et de s'inscrire avec.

Certaines personnes n'ont pas de carte d'identité. Il y a aussi la question de la cybersécurité avec tout ce qu'on voit actuellement, les ingérences étrangères et les risques de cyberattaque : c'est assez compliqué. Aussi, cela soulève la question de la pollution numérique sur laquelle un texte est actuellement adopté à l'Assemblée nationale afin de chercher à rendre l'économie plus « verte », ainsi que la question du stockage. C'est une grosse question économique, mais je suis complètement d'accord avec vous sur plusieurs points.

M. Eric Garandau. – Nous appliquons les lois et règlements en vigueur dans chaque pays dans lesquels on opère. Si, un jour, des décisions sont prises, on les appliquera évidemment. Il faut certes lutter contre les contenus qui posent problème – et qui, encore une fois, ne représentent qu'1 % des contenus ; 99 % ne représentent aucune difficulté. On a trouvé les moyens d'y remédier. On en a listé un certain nombre qui permettent d'ores et déjà à toutes les personnes présentes sur Tiktok de se protéger efficacement contre le harcèlement. Mais un équilibre doit être trouvé avec la liberté d'expression et la protection des données personnelles.

On dialogue avec la CNIL, haute autorité qui fait référence en ce domaine, et restons très attentifs aux recommandations qu'elle peut faire, comme nous restons attentifs à ce qui peut sortir des travaux de votre juste assemblée.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Concernant l'adresse IP, vous dites qu'on ne peut recréer un compte car l'adresse IP est repérée. Arrêtez-moi si je me trompe : l'adresse IP correspond à un ordinateur, à une machine. Il suffit d'aller sur la machine du voisin pour recréer un compte. Le contrôle n'est pas possible là-dessus.

Par ailleurs, pourquoi est-ce si difficile de faire disparaître complètement une vidéo ou photo qui pose problème ?

M. Hussein Bourgi. – Je vais commencer par des paroles aimables, à l'égard des cinq personnes qui ont répondu à notre invitation, et qui ont eu le courage de venir nous écouter et de nous apporter quelques éléments de réponses.

Toutefois, à ce stade, j'ai entendu des mots valises, des concepts creux, comme « application bienveillante et vertueuse », « application créative et éducative » et « chaîne de valeurs ». Je suis quelqu'un de très concret. Je vais essayer de vous poser des questions concrètes, pour lesquelles j'attends des réponses concrètes.

La première question porte sur la prévention. J'ai entendu quelques exemples d'opérations qui, de mon point de vue, relèvent davantage du marketing. Je ne suis pas persuadé que des centaines de milliers d'utilisateurs des réseaux sociaux soient particulièrement passionnés par ce que Jean-Michel Blanquer a à raconter.

De la même manière, faire des opérations d'événementiel qui peuvent concerner quelques centaines de milliers de personnes est très bien, mais quand on est une application fréquentée par des centaines de milliers, voire des centaines de millions de personnes, ce n'est pas ainsi que je conçois la prévention.

Quelle prévention de masse pouvez-vous mettre en place ? Je vous propose tout de suite une réponse à cette question : pourquoi ne pas faire des bandeaux éducatifs, préventifs comme on en voit pour les bandeaux publicitaires pour tel ou tel annonceur ? C'est-à-dire faire en permanence de la prévention de masse à l'égard de toutes les personnes

inscrites sur votre application, sur votre réseau social, et non pas seulement une fois par an à l'occasion de telle ou telle journée.

J'ai aussi beaucoup entendu évoquée aujourd'hui la notion de « responsabilité partagée », des parents, de la gendarmerie, de la police, de l'Éducation nationale. J'ai peu entendu parler de votre propre responsabilité.

J'évoquerai l'Éducation nationale. Aujourd'hui, lorsqu'on regarde toutes les missions qui lui sont confiées – prévention contre les conduites addictives, contre le tabagisme, contre l'alcoolisme, information sur la sexualité, sur les maladies sexuellement transmissibles – je ne voudrais pas qu'à force la société dans son ensemble sous-traite tous ces sujets à l'Éducation nationale dont la vocation première est d'éduquer, d'instruire, et de respecter les programmes d'histoire-géographie, mathématiques, allemand, etc. Je ne voudrais pas que toute la société se défasse sur l'Éducation nationale qui a des missions principales et secondaires, mais qui ne peut pas tout faire à la place de la société et des parents.

Vous avez ensuite évoqué dans vos propos la notion de modération grâce à l'intelligence artificielle. Je vous apporte mon témoignage, celui de quelqu'un inscrit sur certains de vos réseaux, et d'un élu local qui siège au conseil d'administration de huit lycées de la région Occitanie.

Nous avons parfois été confrontés à des convocations de conseils de discipline à cause de mauvaises usages de vos applications et réseaux sociaux. Nous sommes parfois allés à plusieurs afin de faire un signalement. La modération d'un de ces réseaux sociaux nous remerciait pour notre contribution et notre coopération, et nous avertissait qu'après vérification, le signalement effectué n'enfreignait pas les règles de la communauté. Dans ces circonstances très particulières et très précises, je peux vous assurer que les propos à caractère raciste, sexiste, ou homophobe, étaient punis par la loi française et donc enfreignaient les règles de la communauté. À ces occasions, j'ai pu constater que la modération grâce à l'intelligence artificielle était certainement artificielle mais assurément pas intelligente.

Concernant la rupture de l'anonymat, j'ai bien compris, en vous écoutant, que vous y êtes foncièrement hostiles. On vous propose une solution et vous tergiversez pour la refuser. Quand certains parents apprennent que leur enfant a fait une tentative de suicide, ils découvrent qu'il a ouvert une page sur un réseau social sans même qu'ils ne le sachent.

Demain, la meilleure façon de s'assurer que les enfants ont bien eu l'autorisation des parents, c'est de demander à l'adulte une pièce d'identité et à l'enfant le livret de famille. À ce moment-là, les parents pourront peut-être remplir la mission que vous leur assignez : celle d'éduquer, d'informer et de sensibiliser leurs enfants.

Monsieur Garandea, vous nous avez tendu une perche à la fin de vos propos et je vous en remercie, en disant que vous appliquez naturellement la réglementation en vigueur. Nous sommes plusieurs à avoir entendu que sur ces réseaux sociaux, 99 % des contenus ne posent aucun problème.

Si je participe à cette mission d'information, c'est parce que, depuis que j'exerce des fonctions électives, j'ai été trop souvent confronté à des drames : l'échec scolaire, l'anorexie, la dépression, les tentatives de suicide et suicides. Ces 99 % ne m'intéressent pas. Ce qui m'intéresse c'est le 1 % à l'origine de ces tragédies. C'est la raison pour laquelle je

suis dans cette assemblée à laquelle j'essaie d'apporter mon expérience du terrain et de la traduire avec mes collègues qui ont été confrontés à ces réalités humaines dramatiques.

Quand je vais dans un conseil d'administration de lycée aujourd'hui, quand je pénètre dans une salle, quand je vois certains parents, des infirmières scolaires, me revient alors en mémoire la scène de ce qui s'est passé alors qu'on s'est retrouvés au lendemain d'une tragédie ou d'un drame. C'est pourquoi vous excuserez la force ou le caractère un peu politiquement incorrect de mon propos.

Mme Capucine Tuffier. – Sur le manque de concret et les campagnes un peu marketing, je n'ai pas eu le temps de le mentionner précédemment dans mes propos mais vous avez raison, il n'y a pas que la modération, il n'y a pas que le signalement, il y a aussi ce qu'on peut faire en amont. Sur Instagram, nous nous sommes saisis ce sujet sérieusement puisqu'on a développé très récemment trois outils assez pionniers en matière de lutte contre le cyberharcèlement.

Le premier est l'outil « restreindre ». La manière dont on a conçu ce produit est presque plus intéressante que le produit lui-même. On s'est rendu compte, en consultant des jeunes touchés, des parents, des éducateurs, que bloquer une personne impliquait que l'on n'ait pas accès à son contenu, et que cette personne n'ait pas accès au nôtre. Les gens disaient que cela ne les aidait pas du tout et qu'ils préféreraient avoir la possibilité de restreindre cette personne pour avoir accès au contenu du potentiel harceleur, et plutôt limiter les interactions. Quand on active la potentialité « restreindre », le potentiel harceleur ne peut pas contacter la présumée victime, il ne peut pas commenter la publication sans l'accord de la victime, mais la victime peut toutefois avoir accès au contenu du harceleur. C'est important car si elle arrive à l'école et qu'elle n'a pas vu ce qui a été publié sur les réseaux sociaux, cela peut être avoir des conséquences dramatiques. J'insiste sur cet outil « restreindre » assez pionnier qui permet d'offrir une solution alternative aux réseaux sociaux.

Le deuxième outil est « l'avertissement de commentaires ». L'intelligence artificielle, si on s'apprête à écrire quelque chose d'offensant ou d'inapproprié en commentaire ou en légende d'un post, va détecter cela, envoyer un message d'avertissement en demandant si on est bien sûr de vouloir publier ce contenu. Si l'utilisateur décide tout de même de publier le contenu offensant, il recevra un nouvel avertissement lui indiquant les potentielles conséquences qu'emporte cette publication : il pourra être masqué, le compte pourra être désactivé s'il est contraire à nos standards...

J'insiste sur cet outil qui est très important en la matière.

Le troisième outil intéressant est le « filtrage par mots clés ». Sur Instagram, il est possible d'indiquer dans nos paramètres un mot, une expression, ou même un émoji que l'on trouve offensant ou inapproprié. Dès qu'un commentaire ou un message ira dans ce sens-là, il ne sera même pas visible car automatiquement supprimé du flux afin d'empêcher d'être confronté directement à ces potentiels contenus offensants.

Je voulais insister sur ces outils qui constituent une forme de prévention et non pas du marketing car ils sont concrets et à disposition de nos utilisateurs. Je ne reviendrai pas sur nos partenariats et nos campagnes de sensibilisation car ce n'est pas ce que vous voulez entendre.

Le dernier sujet que j'aborderai est difficile et concerne le suicide ou l'anorexie. Lorsque l'on cherche dans la barre de recherche Instagram les termes « suicide » ou « boulimie », aucun contenu n'apparaît. Un avertissement énonce tout de suite : « vous ne voulez pas voir ça. Voici les ressources pour régler ce problème. Voici vers qui vous tourner si vous vous sentez concernés par le sujet ».

Je pense qu'il était très important de mentionner ces outils puisque ce sont, à mon sens, des choses concrètes.

M. Jean Gonié. – Sur l'aspect « prévention », j'ai beaucoup de concret à vous donner. Dès que vous ouvrez un compte sur Snapchat, des messages vous expliquent comment les choses fonctionnent, surtout en rapport avec la vie privée, comment se respecter, comment agir. On sait en effet que les utilisateurs de l'application sont souvent des jeunes, même si plus de 80 % ont entre 18 et 25 ans. Ce sont des choses mises en place systématiquement et qui sont permanentes.

Je vous parlais précédemment du « *mental health* ». Il s'agit d'un portail ouvert en permanence, une forme de *hotline* vers laquelle on s'oriente dès qu'il y a un souci ou une question. On s'oriente vers ces gens, notamment e-Enfance mais aussi plein d'autres. L'idée est d'avoir un outil permanent, de recréer quelque chose qui permette aux gens de se sentir soutenus.

Sur l'aspect « modération », Snapchat peut se permettre de faire une modération humaine très importante. Je vais prendre l'exemple des publicités politiques, sujet essentiel qui touche à la démocratie... Sur Snapchat, chaque publicité politique est modérée humainement par quelqu'un qui la regarde.

Outre le fait que les publicités sont contrôlées en fonction du pays où elles sont émises, qu'on en contrôle le prix, nous sommes les seuls à faire cette modération humaine. Nous sommes très vigilants à cela et c'est un débat qui sera porté à Bruxelles.

Pareillement, nous avons lancé une nouvelle fonctionnalité « *spotlight* ». Les utilisateurs peuvent ainsi « balancer » des vidéos sur Snapchat. Comme on sait que c'est extrêmement dangereux – on parlait tout à l'heure du « *user generated content* », chaque vidéo y est modérée de façon humaine, en amont. C'est aussi modéré par tranches d'âge avec une modération différente par exemple pour les 13-18 ans et pour les autres.

Il faut se donner les moyens. Ce qui nous permet de le faire de façon assez simple c'est encore une fois le fameux modèle d'affaire.

Concernant le dernier point, celui de l'anonymat, c'est un vrai débat et les pouvoirs publics se sont prononcés dessus. Le problème, à mes yeux, n'est pourtant pas vraiment l'anonymat mais le modèle d'affaire. C'est ce dont vous parlez lorsque vous nous faites part de « centaines milliers de problèmes » : le problème est la viralité.

M. Eric Garandeau. – Nous pouvons apporter des précisions par rapport à ce qui a été dit, notamment sur la communication autour des actions de sensibilisation. Lorsque nous entreprenons une opération avec e-Enfance, avec le ministre de l'Éducation nationale, ou avec toute autre entité – comme on le fait très régulièrement – il est évident que nous faisons un maximum de promotion de l'événement. Une bannière est placée en page de garde de notre

application et des messages sont envoyés à tous les utilisateurs pour qu'ils puissent participer à l'événement.

Nous menons à la fois des actions de terrain qui, par définition, sont physiques et donc en nombre limité, et des actions en ligne avec l'ensemble de nos utilisateurs. Nous l'avons aussi fait en matière de lutte contre la désinformation, de vaccination, de lutte contre la désinformation médicale également – pour laquelle nous avons accueillis M. Alain Fischer. Nous avons mis une bannière en une et fait un *live* de plus d'une heure, comme nous avons fait avec le ministre de l'Éducation. Tout cela avait été très fortement annoncé auprès de tous nos utilisateurs.

Je parlais aussi de tout ce que nous faisons en matière éducative, de la « TikTok Academy » pour laquelle une bannière est placée en première page de notre application. Tous les contenus éducatifs, y compris les contenus liés à l'éducation, au savoir-être en société, sont des systématiquement poussés, mis en avant. C'est pour cela qu'ils représentent à peu près 7,6 milliards de vues. Ce sont vraiment des chiffres conséquents et des actions de masse.

Pour le reste, en effet, tout ce que vous nous indiquerez pourra être utilisé afin d'améliorer à nouveau nos dispositifs.

Ce n'est pas parce les problèmes ne représentent qu'1 % des contenus qu'il ne faut pas les traiter, sinon nous n'aurions pas mis en place tous ces outils de modération, de suivi de ces contenus, mais aussi de suivi des utilisateurs pour éviter que leurs messages et leurs vidéos ne soient pollués par du cyberharcèlement.

Nous vous invitons à utiliser la plateforme et à nous faire vos retours pour améliorer sans cesse le produit.

Mme Sarah Khemis. – Les paramètres de confidentialité et de sécurité mis à disposition des utilisateurs, c'est du concret. Le but est que les utilisateurs connaissent les paramètres et leurs enjeux. C'est là que ces campagnes de sensibilisation sont des éléments clés.

Nous développons régulièrement de nouveaux paramètres et en ajustons certains. Il faut informer les utilisateurs et c'est ce que nous faisons régulièrement *via* des campagnes de sensibilisation. Les utilisateurs y participent puisque nous faisons en sorte justement qu'elles correspondent aux codes de l'application c'est-à-dire qu'elles soient dynamiques, selon un certain format, un certain ton, pour inciter le plus grand nombre à participer. Les taux de participation à ces questionnaires en ligne ou les nombres de vues des vidéos réalisées par des influenceurs français sur ces questions sont énormes.

Mme Sabine Drexler. – Je viens du monde de l'éducation. J'étais enseignante, en réseau d'aide spécialisé aux élèves en difficultés. J'écoutais mes collègues, et j'estime aussi que les réseaux sociaux sont des outils dangereux, voire plus dangereux qu'utiles. Les dégâts que l'on constate vont *crescendo*. Je suis personnellement très inquiète. Il faudrait pouvoir agir en amont avant la publication de messages toxiques.

Vous disiez qu'il est important, pour un jeune, de savoir ce qui a été publié sur lui avant qu'il n'arrive au lycée. Seulement, même si le message peut être supprimé après, le mal est déjà fait, l'atteinte narcissique est là. Cela peut être un début de phrase mais qui peut, symboliquement, tuer quelqu'un. Je trouve qu'on ne va pas assez loin dans le contrôle.

On parlait tout à l'heure de l'anonymat. J'ai envie de faire un parallèle. On imagine qu'on a une foule sur place avec cinquante personnes qui avancent, masquées et cachant des choses. On ne l'admettrait pas dans le monde réel. On l'admet pourtant sur les réseaux sociaux.

La population n'est pas assez informée sur les risques d'identification des auteurs et sur les risques juridiques de sanction. Il faut rappeler davantage le cadre, faire un rappel à la loi. Il faut aussi davantage de sanctions, notamment pour les parents, responsables de leurs enfants. Il faut que toutes les ouvertures de comptes passent par leurs parents et qu'ils soient au courant de leur responsabilité. Je pense qu'il faudrait passer par la loi.

Mme Capucine Tuffier. – Je suis complètement d'accord avec ce que vous avez dit. Il y a un vrai enjeu de sensibilisation. Beaucoup de choses sont faites par tous les acteurs autour de la table. Il faut faire plus. On peut le faire de manière collective, nous tous, acteurs présents en ce moment, mais aussi avec l'Éducation nationale. Ce n'est pas la faute d'un acteur plus qu'un autre. Il n'y a pas une responsabilité à porter sur l'Éducation nationale plus que sur les plateformes. Les plateformes ont aussi une responsabilité, nous en sommes tout à fait conscients. Tout n'est pas parfait, mais nous essayons de lutter contre ce phénomène et mettons en œuvre des politiques, des outils, des partenariats, des ressources. Ce n'est pas assez mais nous continuons à œuvrer pour lutter contre le cyberharcèlement et restons très ouverts à faire beaucoup plus avec toutes les parties prenantes.

M. Jean Gonié. – J'ai trouvé assez intéressant votre parallèle sur les gens masqués. Le danger du harcèlement est la massification, le fait que ce soit diffusé. Il faut en effet aller plus loin et peut-être légiférer, mais la vraie question qu'on doit se poser est celle de l'action. On ne peut pas dire qu'on ne savait pas. C'est enregistré, on en parle, et on doit le comprendre, même si cela reste très complexe.

Quand vous dites que c'est plus dangereux qu'utile, je le saisis tout à fait, d'où l'importance de bien différencier les différentes plateformes et de les utiliser convenablement.

Je suis d'accord avec vous, l'ouverture des comptes de jeunes doit être accompagnée des parents. C'est ce que je voulais dire avec la « chaîne de valeurs » – qui semble être une phrase toute faite mais j'y crois sincèrement – du début de la création du compte à la fin.

Les parents doivent être présents dans l'ouverture du compte. Aujourd'hui, tous les jeunes ont un téléphone portable, personne ne se pose la question, c'est normal. Une réflexion de fond doit être menée sur une vision holistique ou globale des choses. Les parents ont un rôle à jouer mais ne le jouent pas.

Cela m'attriste lorsque vous ne trouvez plus d'utilité aux réseaux. Nous l'avons vu par le passé, ils en ont quand même une quand ils sont bien utilisés et bien compris. On vit là un vrai point de rupture, un *momentum*. Nous nous arrêtons, marquons un temps de pause et nous demandons ce qui est souhaitable pour nos enfants. Tout le monde entretient ce débat. Il ne faut pas se tromper et ne pas prendre la mauvaise route – et je pense que celle qui est prise à cet instant à Bruxelles n'est pas assez ambitieuse, trop cosmétique, et qu'il faut aller beaucoup plus loin. Ce n'est pas parce qu'on demande à des plateformes de mettre en place de l'audit, l'ouverture d'algorithmes, ou d'autres pare-feu, que l'outil va changer profondément.

M. Eric Garandeu. – Rabelais disait que « science sans conscience n'est que ruine de l'âme ». Toute technologie peut être bonne ou mauvaise selon l'usage qu'on en fait.

Nous avons-nous la faiblesse de penser que le numérique, et notamment la plateforme Tiktok, peut être un formidable outil de connaissances, de découverte du monde – comme nous l'avons vu pendant le confinement.

Il faut signifier tout ce côté positif qu'apporte la plateforme, y compris d'auto-apprentissage grâce à la vidéo. C'est aussi un outil qui permet d'essayer de savoir ce qu'on a envie de faire de sa vie : quand on est jeune, il est intéressant de découvrir des métiers, des carrières. C'est tout cela qui justifie notre implication dans cette entreprise. Évidemment, cela signifie aussi qu'il faut éviter que les personnes puissent être harcelées, intimidées, ou menacées.

Nous avons essayé de vous apporter des éléments prouvant que nous prenons ces sujets-là très à cœur, que nous exerçons notre responsabilité de contenu en essayant de bannir les personnes qui se comportent mal. On continuera à le faire, à améliorer nos procédés, à appliquer les lois et réglementations qui sont en train d'arriver. C'est aussi une responsabilité collective : celle de l'Éducation nationale, mais aussi celles des parents – c'est pour cela que nous travaillons avec les deux.

Pour terminer, il n'est pas si simple de trouver des solutions radicales car on est vraiment dans la conciliation de principes qui sont parfois contradictoires et pour lesquels l'un n'est pas moins légitime que l'autre : la liberté d'expression, la liberté de pouvoir protéger sa vie privée et donc de ne pas vouloir mettre sa photo ou son nom, le fait que des jeunes publics, de plus de 13 ans, puissent aussi construire leur autonomie sans être toujours sous la houlette des parents – quelque chose que la CNIL a évoqué dans un rapport très intéressant avec huit recommandations pour concilier les droits de l'enfant mineur avec l'autorité parentale et avec la nécessaire protection de ces mêmes jeunes générations.

Ce sont des propositions. Pour nous, tout cela vise à concilier les objectifs légitimes, les uns comme les autres. C'est ce qu'on essaye de faire dans notre travail quotidien, et nous restons à l'écoute de vos recommandations, commentaires, et critiques afin de nous améliorer dans cette voie.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – C'était vraiment un moment très important pour nous de vous recevoir, plateformes des réseaux sociaux. La qualité et la richesse des échanges que nous avons eus démontrent l'importance du problème. Comme vous l'avez dit, les choses sont maintenant posées, et ne peuvent plus être ignorées.

Le travail de notre mission sera vraiment, grâce à vous et à votre contribution, de construire un rapport précis, constructif, qui apporte des solutions concrètes à ce problème. Nous voyons que ce n'est pas facile et sommes bien conscients des efforts que vous faites et des contraintes auxquelles vous êtes soumis. Le but de cette mission est vraiment de travailler ensemble et avec tous les acteurs concernés, à réduire ce problème qui peut être dramatique pour certains enfants.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Je vous remercie tous pour vos contributions qui seront fortes utiles à l'élaboration de notre rapport. Les échanges ont été très denses et chargés d'émotion et d'expérience.

Vous avez tous parlé de responsabilité partagée. Il faut que tous les acteurs travaillent ensemble pour lutter contre ces phénomènes que sont le harcèlement et cyberharcèlement scolaire – qui n’a fait qu’amplifier les choses et causer beaucoup de dégâts.

Je terminerai en répétant la citation de Rabelais qui s’applique vraiment à notre sujet : « science sans conscience n’est que ruine de l’âme ».

Nous allons tous travailler pour faire en sorte qu’il n’y ait pas ruine de l’âme pour nos enfants.

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 05

Mercredi 30 juin 2021

- Présidence de Mme Sabine Van Heghe, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Audition d'un laboratoire d'idées du numérique et d'une plateforme de modération, avec la participation de M. Thierry Jadot, ancien président, Dentsu Aegis Network et contributeur aux travaux de l'Institut Montaigne et de M. Matthieu Boutard, directeur général de la plateforme de modération Bodyguard

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Après avoir auditionné la semaine dernière les représentants des principaux réseaux sociaux, il m'a semblé important de centrer nos auditions de ce jour sur la pratique des réseaux sociaux par les jeunes. Votre regard de praticiens de ces réseaux sociaux nous est précieux. En effet, le cyberharcèlement reste pour une large part, un trou noir du harcèlement en milieu scolaire.

Monsieur Thierry Jadot, vous êtes l'ancien président de Dentsu Aegis Network et collaborez régulièrement avec l'Institut Montaigne. Vous y avez travaillé avec Monsieur Gilles Babinet, conseiller de l'Institut Montaigne sur les questions numériques et co-président du Conseil national du numérique. Nous avons souhaité vous auditionner, car vous avez récemment co-présidé le rapport de l'Institut Montaigne intitulé « Internet : le péril jeune ? ».

Nous avons également le plaisir de vous accueillir Monsieur Matthieu Boutard, directeur général de la plateforme de modération Bodyguard. Vous aurez l'occasion de nous présenter plus en détail ce qu'est cette plateforme. J'indique simplement que cette application permet de repérer les commentaires haineux et de les modérer automatiquement. Bodyguard a emporté en 2020 le trophée *For Democracy* à l'occasion des *Talent Awards* qui récompensent les meilleures équipes de la *French Tech*.

Enfin, je dois excuser, pour motif personnel impératif de dernière minute, Monsieur Sullivan Gwed, influenceur. Dès 13 ans, il avait ouvert une chaîne YouTube sous le nom d'« Un Panda Moqueur ». Il avait rapidement rencontré le succès. À l'aise avec les réseaux sociaux, il avait cependant été victime de cyberharcèlement. Son regard d'utilisateur régulier et de connaisseur des réseaux sociaux ainsi que d'ancienne victime de cyberharcèlement, nous aurait été utile et nécessaire. Nous allons essayer de l'entendre ultérieurement.

Messieurs, votre expertise nous est indispensable pour compléter notre panorama des acteurs de la lutte contre ce phénomène. Nous souhaitons également bénéficier de votre expérience afin de confirmer, infirmer ou nuancer notre approche. À ce titre, il m'a paru indispensable que nos travaux de ce jour soient captés et diffusés. Tous nos travaux l'ont souligné, la dimension « cyber » a radicalement changé la nature du harcèlement en milieu scolaire. Le harcèlement tant alors à se disséminer, à se réfugier derrière un anonymat qui en démultiplie les conséquences dévastatrices. Il ne s'arrête plus aux portes de l'école, mais crée un *continuum* qui ignore les lieux, les horaires et l'intime de la famille.

Monsieur Jadot, pouvez-vous nous présenter les principales conclusions de votre Rapport ? Estimez-vous en particulier, que les jeunes sont suffisamment formés à l'utilisation

raisonnée et aux bonnes pratiques des réseaux sociaux ? Comment est-il possible de mieux former et accompagner les parents en matière de cyberharcèlement ?

Monsieur Boutard, pouvez-vous nous expliquer le fonctionnement de votre application ? Selon vous, les différents réseaux sociaux réagissent-ils suffisamment rapidement lorsqu'un jeune est victime de cyberharcèlement ? Enfin, de manière générale, sommes-nous suffisamment formés à l'utilisation des réseaux sociaux ?

M. Thierry Jadot, ancien président, *Dentsu Aegis Network* et contributeur aux travaux de l'Institut Montaigne. – Nous avons réalisé pour l'Institut Montaigne, ce rapport diffusé en avril 2020 et bâti à partir d'une enquête menée auprès de 3 000 jeunes. Notre travail s'inspire des travaux du *Puri Source Center* qui s'intéressait au cyberharcèlement sur des enfants de 13 à 20 ans. Pour notre part, nous avons étendu le panel aux enfants de 11 à 20 ans. En effet, l'âge de 11 ans correspond à l'âge d'entrée au collège et à la fourniture du premier téléphone portable par les parents. Ainsi, 3 000 adolescents ont été interrogés, 1 000 parents de ces adolescents ainsi que 1 000 personnes représentatives de la population française.

Notre premier constat porte sur l'ampleur du phénomène : 56 % des jeunes estiment avoir été attaqués sur internet au moins une fois, 35 % estiment l'avoir été plusieurs fois. Par cyberviolence, on entend l'accès à des contenus violents, la diffusion de rumeurs, de photos ou d'informations intimes.

Il s'agit d'un phénomène massif prévalant en particulier chez les jeunes filles. En effet, le taux de harcèlement de jeunes filles âgées de 11 à 20 ans est 5 points plus élevé. Pendant le confinement, les appels sur les plateformes de protection ont augmenté de 30 % et les requêtes auprès des réseaux sociaux ont, quant à elles, plus que doublé. Notre enquête constate que les jeunes sont conscients de la gravité des cyberviolences : plus de 95 % considèrent qu'il s'agit d'atteintes à leur intégrité et à leur vie personnelle. En revanche, ils sont plus de 60 % à penser qu'ils maîtrisent leur vie en ligne. Or, il s'agit d'une surestimation de leur part.

L'enjeu est complexe. En effet, dans l'univers d'internet, il n'existe pas de transmission intergénérationnelle de l'apprentissage. Les adolescents sont en situation d'apprentissage, au même titre que les parents et les professeurs.

Par ailleurs, nous avons constaté une divergence croissante entre l'usage digital des adultes et celui des adolescents. Il y a quelques années, la plateforme utilisée par le plus grand nombre était Facebook. Aujourd'hui, la plupart des adolescents ont délaissé Facebook au profit de Snapchat, d'Instagram et de TikTok pour les plus jeunes. Il en résulte que la compréhension des usages d'internet des adolescents est de plus en plus difficile pour leurs parents.

L'éducation représente la meilleure réponse pour les adolescents dans ce contexte. Ainsi, 67 % des adolescents font confiance à leurs professeurs lorsqu'apparaît une situation de cyberviolence. En revanche, 70 % des parents ne font pas confiance à l'Éducation nationale pour résoudre ce type de problème. 60 % des parents ne savent pas non plus à qui s'adresser quand un problème de ce type se pose. Or, nous savons que les cyberviolences doivent être traitées en gestion de crise. En effet, nous estimons à dix jours le délai au-delà duquel il devient trop tard pour échapper à la viralité d'un contenu. De nombreuses mesures sont prises dans l'Éducation nationale, en particulier depuis la réforme du code de l'éducation en 2019.

Cependant, nous constatons que la maîtrise des usages diffère de la maîtrise de la vie numérique qui nécessite des connaissances en informatique. Or les lycéens ne sont que 8 % à souscrire à la spécialité numérique et science informatique (15 % de garçons contre 2 % de filles). L'enjeu de promotion des spécialités informatiques est donc réel. Il est nécessaire de disposer de plus de professeurs dans cette filière, voire de créer une agrégation spécifique.

De leurs côtés, les parents sont démunis, car ils ne savent pas qui sont leurs interlocuteurs. Ainsi, dans notre rapport, nous recommandons la création d'un guichet unique. Comme vous l'avez souligné, le cyberharcèlement ignore les géographies et les temporalités. Par ailleurs, il est fondamental de ne pas faire de distinction entre cyberharcèlement et harcèlement. Parmi les adolescents, 80 % considèrent que leur vie digitale ne se distingue pas de leur vie réelle. Nous savons également que la cyberviolence se prolonge souvent dans des situations de violence réelle en milieu scolaire.

La lutte contre le cyberharcèlement doit impliquer de nombreux acteurs tels que les opérateurs téléphoniques, les animateurs extrascolaires, etc. Par ailleurs, les plateformes dédiées telles que le 30 20 doivent rester ouvertes au-delà de 20 heures le soir et pendant le weekend. En outre, il sera nécessaire de préciser le rôle de chacune des plateformes, en cas de création d'un guichet unique.

Certaines plateformes exigent la fourniture d'une adresse électronique afin de pouvoir déclarer un fait de cyberviolence. Or un enfant de 12 ans ne dispose pas nécessairement d'une adresse électronique et doit alors solliciter ses parents dans ce but. Cependant, les parents ne sont pas nécessairement les bons interlocuteurs en la matière. Ce point souligne la problématique du rôle des parents dans cet écosystème.

Notre étude révèle que 21 % des adolescents estiment avoir été à l'origine ou complice d'un acte de cyberviolence. Afin de sensibiliser les parents, les victimes et les auteurs d'actes de cyberviolence, nous souhaitons que la lutte contre les cyberviolences et contre le cyberharcèlement devienne une grande cause nationale.

Nous recommandons d'associer les plateformes à ce travail. Suite à l'Accord de 2016 conclu avec la Commission européenne portant guide de bonne conduite, ces plateformes ont commencé à agir. Leur action s'est déployée véritablement à partir de 2018, mais pas toujours avec efficacité, car l'accord de 2016 préserve leur liberté d'action. Ainsi, les requêtes faites à Facebook pour dénoncer des actes de cyberviolence ont doublé entre 2015 et 2019. En parallèle, le taux de transmission des réponses est passé de 40 % à 70 %, ce qui constitue une amélioration.

Nous recommandons le soutien au *Digital Service Act* à travers d'une part, la nomination d'un responsable légal dans chaque pays de l'Union européenne et d'autre part, l'audit des plateformes *via* la réalisation de *stress tests* par des auditeurs indépendants. Étant donné la forte évolutivité du secteur numérique et la rapidité d'obsolescence du droit en la matière, ce travail doit être réalisé en collaboration avec les plateformes. L'idéal serait de mettre en place une approche hybride fondée d'une part sur l'obligation d'agir, et d'autre part sur la collaboration en matière de méthodes d'actions, comme c'est le cas dans le domaine de la finance.

Finalement, pour résumer mon propos, mes principales recommandations sont les suivantes : la création d'une grande cause nationale, la création d'un guichet unique, la mise en place d'une approche systémique impliquant l'ensemble des acteurs et la responsabilisation

des plateformes à travers des audits indépendants. L'idée est d'amener progressivement les plateformes vers des pratiques plus transparentes. Au lieu d'analyser les algorithmes, analysons plutôt de quelle manière les plateformes répondent concrètement à la cyberviolence.

M. Matthieu Boutard, directeur général de la plateforme de modération Bodyguard. – Avant de devenir directeur général de Bodyguard, j'ai travaillé sept ans chez Google, puis deux ans chez Google.org. Je suis ainsi expert dans les domaines de la fracture numérique et de la sécurité en ligne. Je peux ainsi vous donner un éclairage sur les mesures prises par Google sur ces sujets.

Bodyguard est une technologie qui détecte en temps réel les contenus toxiques sur Internet. Nous proposons à ce titre trois produits. Le premier est destiné aux particuliers souhaitant être protégés. Il leur suffit de télécharger l'application et de la connecter à leurs réseaux sociaux. Dès qu'un message haineux apparaît, il est intercepté et supprimé en temps réel. Ces actions sont réalisées sur le fondement de partenariats conclus avec les plateformes. Ainsi, ce sont à ce jour 55 000 personnes qui utilisent l'application mobile de façon gratuite pour se protéger du harcèlement, du racisme, de l'homophobie, etc. Nos utilisateurs sont notamment des influenceurs ou des personnalités politiques et 40 % de ces utilisateurs ont moins de 18 ans.

Bodyguard est une réponse à l'autocensure et au fait que nombre de personnes quittent les plateformes pour cause de harcèlement, laissant la place aux extrêmes et aux harceleurs. Nos objectifs sont donc de protéger les personnes qui ont des idées à communiquer, afin qu'elles puissent le faire en toute sécurité.

Nous proposons également une solution pour les familles qui alerte les parents en temps réel, si leur enfant est victime de cyberharcèlement ou de cyberviolence. En même temps que cette alerte, du contenu éducatif est adressé aux parents.

Enfin, nous proposons une solution à destination des entreprises. Nous accompagnons les réseaux sociaux émergents dans leur objectif de protection de leur communauté. Les réseaux sociaux sont des inventions fantastiques destinées à créer du lien entre les personnes. Néanmoins, il existe des dérives qui n'avaient pas été anticipées par leurs créateurs. Tous les nouveaux réseaux ont cette volonté de renforcer leur aspect sécuritaire. Notre travail consiste à formuler des recommandations pour les aider à avancer dans ce domaine.

Concernant les plateformes, des progrès ont été réalisés en termes de produit. Aujourd'hui, toutes les plateformes ont mis en place des équipes destinées à préserver la *Trust and Safety*. Ces plateformes ont, en effet, intérêt à veiller au bien-être des utilisateurs dont le départ risquerait d'entraîner une baisse de revenus.

En revanche, je considère que le principe du signalement est inefficace et qu'il est inacceptable que les plateformes s'en contentent. En effet, le délai entre le signalement et la réponse de la plateforme est aléatoire. Nous avons réalisé que, pour que ces signalements aboutissent sur des réponses rapides et concrètes des plateformes, plusieurs centaines de personnes devaient réaliser un même signalement au même instant. C'est notamment l'action menée par le collectif *Stop Fisha*. À mon sens, le signalement n'est donc pas un moyen efficace de lutte contre le harcèlement. Je reconnais cependant que les plateformes reçoivent chaque jour de très nombreux signalements qu'il est difficile de prioriser. Il serait nécessaire

de réfléchir à la question de l’anonymat lors de la création des comptes, ainsi que sur les mesures pouvant être prises en amont du problème.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Je vous remercie pour ce premier tour d’horizon. Il s’agit d’une utile contribution à nos réflexions.

Nous avons, la semaine dernière, auditionné les représentants des réseaux sociaux et de nombreuses contradictions sont apparues entre plusieurs principes : la protection des personnes *versus* le secret des correspondances, la liberté individuelle *versus* la communication de données personnelles aux réseaux sociaux pour faciliter la reconnaissance d’éventuels harceleurs anonymes, etc.

Estimez-vous que la prise de conscience de l’ensemble de la société face au danger du cyberharcèlement soit suffisante ?

Le dispositif juridique actuel est-il suffisant ? Faut-il le renforcer – notamment au niveau européen pour accroître la responsabilité des réseaux sociaux ? Faut-il mettre en place la règle de la *golden hour* pour le retrait de contenus de cyberharcèlement au niveau européen ? Existe-t-il des approches différentes liées à des traditions juridiques distinctes ?

De manière générale, avez-vous des idées pour renforcer la prévention du cyberharcèlement, que ce soit à destination des réseaux sociaux, ou des utilisateurs ? Il peut s’agir de renforcer les sanctions, mais aussi la formation.

Selon vous, les réseaux sociaux ont-ils amélioré leur politique sur la prévention et la lutte contre le cyberharcèlement ?

Je vous remercie d’avance pour vos réponses.

M. Matthieu Boutard. – Sur l’aspect juridique, il existe un très grand sentiment d’impunité sur les réseaux sociaux. Chez Bodyguard, nous souhaitons que la peur change de camp. De nombreux utilisateurs profitent de leur anonymat pour relayer des contenus harcelants. Cependant, la vie virtuelle ne se distingue pas de la vie réelle et prend même parfois plus de place. Or, en France, aucune sanction n’a jamais été prononcée sur des cas de cyberharcèlement, à l’exception du cas de *Marvel Fitness*. Cette impunité s’explique par la complexité du droit français en la matière. À cet égard, la proposition de loi de Laetitia Avia contenait des contradictions, mais aussi un certain nombre d’éléments intéressants qu’il est dommage d’avoir abandonné.

M. Thierry Jadot. – Je partage les propos de M. Matthieu Boutard au sujet du signalement. En effet, une enquête du Haut Conseil à l’Égalité menée en 2018 a montré que les délais de réponse des plateformes dépassaient régulièrement leurs engagements en la matière.

Je suis également très favorable à l’application de la règle de la *golden hour*.

Concernant l’aspect juridique, il serait souhaitable d’harmoniser le code pénal avec le code de l’éducation. En particulier, le code pénal ne tient pas suffisamment compte de la vulnérabilité des enfants. En outre, les plateformes ne font pas non plus de distinction entre les discours haineux à destination des adultes et ceux à destination des enfants. Même les règles RGPD ne font pas de différence de traitement sur le fondement de la vulnérabilité des mineurs. Il faudrait prendre en considération cette dimension, y compris dans les peines.

En effet, plus de 50 % des actions de cyberviolence sont menées par des camarades de classe de la personne harcelée.

En Finlande, l'Université de Turku a mis en place auprès de 117 écoles, un système de jeu de rôle et de confrontation des harceleurs avec leurs victimes en impliquant l'ensemble des acteurs. Grâce à cette méthode, 85 % des cas de cyberharcèlement avaient été réglés et le cyberharcèlement a été réduit de 50 % dans ces établissements.

Il faudrait décentraliser la problématique du cyberharcèlement afin de confier au chef d'établissement une responsabilité et une autonomie plus importantes en la matière. De cette manière, le chef d'établissement pourrait mobiliser l'ensemble des acteurs locaux et agir selon les méthodes de gestion de crise. Je rappelle qu'il s'agit bien d'une gestion de crise. En effet, au bout de dix jours seulement, la viralité des contenus est telle que les conséquences pour la victime sont irréversibles. Le chef d'établissement doit être en mesure de prendre les sanctions adaptées en conseil de discipline, car les peines du code pénal ne sont pas adaptées à des mineurs.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Il s'opère actuellement une prise de conscience dans l'Éducation nationale. Nous avons constaté que des cellules de crise sont mises en place chaque fois que nécessaire dans les établissements. De même, un travail de partenariat est souvent réalisé avec les acteurs locaux. Enfin, les autorités académiques souhaitent mettre en place un programme de formation sur ce sujet dès la rentrée prochaine.

M. Thierry Jadot. – Ces éléments vont dans le bon sens. Néanmoins, la gestion de crise suppose que le personnel y soit formé.

Mme Jocelyne Guidez. – J'ai appris des choses intéressantes à l'occasion de ces interventions. Je m'interroge néanmoins sur un éventuel profil type des auteurs de cyberharcèlement.

M. Matthieu Boutard. – Il n'existe pas de profil en la matière. La plupart des jeunes agissant sur les réseaux sociaux n'ont pas suffisamment conscience de la portée réelle de leurs actes. Je vous rappelle les chiffres en la matière : un enfant sur deux est soit harcelé, soit harceleur.

M. Thierry Jadot. – Il est fondamental de prendre conscience que les usages des réseaux sociaux divergent selon les générations. Afin de communiquer avec les jeunes sur ces questions, il est important d'utiliser les codes de ces jeunes. Par exemple, la plateforme PHAROS, qui suppose la saisie d'une URL pour réaliser un signalement, ne peut identifier un contenu échangé dans une conversation privée. Il est alors nécessaire de permettre le blocage des utilisateurs malveillants.

M. Matthieu Boutard. – Peu de parents utilisent TikTok alors que la majorité des adolescents le font. C'est la raison pour laquelle notre contenu éducatif s'adresse aux parents qui doivent comprendre les usages de leurs enfants en se formant au numérique.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Cette question a été largement évoquée lors de notre précédente audition. Nous avons également abordé la question de la levée de l'anonymat. Pourquoi ne pas imposer la présentation d'une pièce d'identité à l'ouverture d'un compte ? Quels sont les freins en la matière ? Cette obligation pourrait conduire selon moi à davantage responsabiliser les parents.

M. Thierry Jadot. – En Angleterre, les autorités ont tenté de mettre en place un système similaire, mais cela n’a pas fonctionné. Selon les statistiques recueillies, les jeunes ont autant accès à tous les contenus illicites que leurs parents, que ce soit au niveau des sites pornographiques ou des contenus incitant à la haine raciale ou au terrorisme. Il est fondamental de s’associer aux opérateurs téléphoniques, afin d’alerter les parents sur les dispositifs existants dès le stade de l’achat d’un téléphone pour leurs enfants.

M. Matthieu Boutard. – Ayant travaillé chez Google, je confirme que le contenu auquel ont accès les mineurs n’est l’objet d’aucun contrôle.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – D’expérience, on peut contrôler, depuis son téléphone, les sites et les applications auxquels les enfants ont accès, ainsi que le temps de connexion. Cela montre que les outils existent et qu’un contrôle est possible.

M. Thierry Jadot. – Je vous le confirme. Cependant, les opérateurs téléphoniques ne sensibilisent pas suffisamment à leur existence.

M. Matthieu Boutard. – Certaines solutions permettent également de remédier à l’anonymat sur les réseaux sociaux. Dans ce sens, le système Yoti permet de confirmer l’identité d’une personne *via* l’insertion d’une pièce d’identité. Ce système se développe aux États-Unis et fonctionne très bien.

En réalité, l’anonymat sur Internet n’existe pas. Il est très facile de retrouver un utilisateur à travers son User ID ou son adresse IP.

M. Thierry Jadot. – C’est la raison pour laquelle il faut se doter d’un droit européen qui impose aux plateformes des réponses sur ces sujets. Il ne faut pas que les plateformes puissent se cacher derrière le fait qu’elles ne disposent pas de représentant légal dans le pays.

M. Hussein Bourgi. – Premièrement, à l’occasion de notre précédente réunion la semaine dernière, j’ai eu un échange assez vif avec les représentants des plateformes que j’accuse de minorer le phénomène du cyberharcèlement. À la suite de cette réunion, j’ai reçu un grand nombre de témoignages. La majorité des messages d’utilisateurs souhaitait la levée de l’anonymat sur les réseaux sociaux, notamment en scannant une carte d’identité à l’ouverture d’un compte. Une minorité de messages expliquait, en revanche, que la levée de l’anonymat pourrait porter atteinte aux lanceurs d’alerte. Ainsi, je suis convaincu que c’est en prenant en considération tous les arguments que nous pourrions avancer sur ce sujet.

Deuxièmement, comment pouvons-nous vous aider pour que la question du harcèlement et du cyberharcèlement retienne l’attention des plus hautes autorités de l’État et devienne une grande cause nationale ? En supposant que ce soit le cas, pensez-vous que les grands réseaux sociaux s’associeront à cette cause ? En effet, ces plateformes affirment être soumises au droit américain qui garantit la liberté d’expression totale. Comment peut-on rendre compatible la lutte contre le cyberharcèlement avec ces réalités juridiques ?

Enfin et troisièmement, combien coûte l’application Bodyguard et pourquoi il n’existe pas davantage de communication sur cette application ?

Mme Claudine Lepage. – Je viens à mon tour de découvrir l’application Bodyguard et de la télécharger. Je m’aperçois qu’elle offre une protection sur quatre réseaux sociaux parmi lesquels ne figure pas TikTok. L’intégration de TikTok ou d’autres réseaux

sociaux manquants fait-il partie de vos projets ? Par ailleurs, comment faites-vous connaître votre application ? Existe-t-il des applications concurrentes de la vôtre ?

M. Matthieu Boutard. – Tout d’abord, nous avons besoin d’établir un accord avec la plateforme afin de pouvoir nous connecter à celle-ci. Twitter, Facebook, YouTube et Twitch nous donnent cet accord. Snapchat a quant à lui été créé sur le principe que les contenus étaient éphémères, ce qui empêche le fonctionnement de Bodyguard. Enfin, TikTok ne souhaite pas partager ses données, ce qui fait obstacle à la création d’un partenariat.

Ensuite, pour comprendre les raisons pour lesquelles nous ne sommes pas davantage connus, il faut se pencher sur notre réalité économique. La technologie de Bodyguard est unique au monde et a été créée par Charles Cohen, informaticien autodidacte. Entre 2018 et 2020, il a énormément travaillé au développement de l’application Bodyguard. Afin de promouvoir son application, il est parti en recherche de financements et a essuyé de nombreux refus de la part des banques, des fonds d’investissement, etc. C’est finalement notre association, qui a permis de lever ces fonds. Nous avons ainsi levé 2 millions d’euros en 2020, ce qui nous a permis de construire une équipe afin de développer le produit et générer de l’argent. Cependant, ce n’est pas suffisant.

Notre application est gratuite, puisqu’elle a une vocation sociale. Nous générons du revenu à l’aide du produit destiné aux entreprises. Cependant, la promotion de ce produit est assez lente. Nous essayons, en la matière, de nous faire accompagner par le milieu associatif et espérons, à l’avenir, générer davantage de revenus pour financer notre fonctionnement.

Il n’existe pas d’entreprise concurrente en Europe. Or, le marché est gigantesque et la présence de concurrents permettrait de mieux éduquer les utilisateurs des réseaux sociaux sur ces questions. Aux États-Unis, une technologie similaire a été créée par une entreprise avec laquelle nous collaborons.

Mme Claudine Lepage. – Si je comprends bien, votre technologie est l’une des réponses au problème du cyberharcèlement. Pourquoi n’est-ce pas assez connu ? Est-ce un problème au niveau de la communication ?

M. Matthieu Boutard. – Si nous avions plus de financements, nous pourrions réaliser une meilleure communication ! Je profite de ma présence parmi vous, pour vous partager mon agacement. Nous avons été redressés fiscalement, alors que notre entreprise avait seulement un an d’existence. La personne en charge de notre redressement est incompétente et depuis un an et demi, le dossier de redressement n’est pas achevé. Par ailleurs, je dois comptabiliser 150 000 euros de TVA non remboursable et suis toujours dans l’attente de 70 000 euros au titre du CIR. Voici ma réalité de chef d’entreprise. Ainsi, notre problématique est purement financière.

Nos utilisateurs sont actuellement nos meilleurs promoteurs, qu’il s’agisse de politiques ou d’influenceurs. Cette année, notre application a été utilisée par plus de 55 000 personnes, ce que nous considérons comme étant un résultat honorable.

M. Thierry Jadot. – Pour ma part, à titre personnel je suis assez réservé sur la question de la suppression de l’anonymat sur Internet. En effet, la loi Sapin II vient d’ores et déjà limiter l’anonymat et donc les possibilités de dénonciation. Je préfère me focaliser sur la responsabilité des plateformes et sur la création d’un cadre juridique européen.

En revanche, je suis favorable au fait d'imposer aux plateformes un délai de transmission des informations relatives aux auteurs de cyberharcèlement. Pour cette raison, nous recommandons la réalisation d'audits et des *stress tests* dont les résultats seraient publiés selon le principe du *Name and Shame*. Les réseaux sociaux sont tellement soucieux de leur réputation qu'ils seront sensibles à cette démarche. Cette démarche est appliquée par les pouvoirs publics dans le domaine de la finance, il serait tout à fait possible de la transposer aux réseaux sociaux.

Par ailleurs, la question de la présence d'une personnalité légale dans chaque pays est centrale. À l'heure actuelle, les structures présentes au niveau national ne sont que des directions commerciales qui n'ont pas l'autorité nécessaire pour décider de la suppression de contenus. Leur seule vocation porte sur la vente d'espaces publicitaires. Les interlocuteurs que vous invitez n'ont pas l'autorité pour faire évoluer les démarches des réseaux sociaux en matière de cyberharcèlement.

Il est ainsi nécessaire de créer des partenariats avec ces structures tout en les responsabilisant. Le bon échelon en la matière est celui de l'Europe. À ce titre, le RGPD constitue un bon exemple de norme européenne capable de s'imposer à l'international. Ainsi, nous sommes en mesure de créer le cadre juridique permettant d'organiser ce sujet.

Concernant la grande cause nationale, j'ai participé à un webinaire avec Jean-Michel Blanquer qui est ouvert à cette possibilité. Madame Brigitte Macron est également très sensible à ce sujet. Le fait d'ériger le cyberharcèlement en grande cause nationale suppose l'organisation d'une journée consacrée à la communication dans toutes les écoles, afin de sensibiliser tous les acteurs sur ces sujets, y compris les médias.

Nous devons créer une approche systémique sur le harcèlement et sur le cyberharcèlement, bien qu'il soit difficile pour l'Éducation nationale de se sentir responsable de violences s'exprimant en dehors des heures de cours. Cette journée pourrait, par ailleurs, être l'occasion de mettre en avant notre guichet unique, comme cela a été le cas pour le 39 19 au sujet des violences faites aux femmes.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Vous avez proposé des audits pour évaluer la réactivité des réseaux sociaux. Selon vous, par qui devraient-ils être réalisés ? Devraient-ils s'assortir d'amendes en cas d'inefficacité ?

M. Thierry Jadot. – Dans le domaine de la finance, il me semble que, quand une banque ne réussit pas le *stress test*, elle doit alors jouer sur les différents postes de son bilan. Je suis favorable dans un premier temps, à bâtir ces audits avec les plateformes et en ayant recours à des auditeurs indépendants, mandatés par les pouvoirs publics. Cette démarche serait similaire à celle du CSA, qui est une autorité indépendante dans le domaine de l'audiovisuel.

Je suis plutôt favorable à ce que les plateformes échouant à ces tests paient des associations. En effet, elles ont tout intérêt à montrer qu'elles travaillent dans ces domaines. Si les grandes entreprises font auditer leurs comptes, c'est dans leur propre intérêt. Par exemple, la société Atos a récemment vu la valeur de ses actions chuter en bourse parce que ses comptes n'étaient pas validés.

M. Matthieu Boutard. – Je partage ces propos et ajoute que la plateforme Facebook réalise d'ores et déjà cette démarche. Facebook partage, en effet, de façon

transparente toutes les actions qu'elle réalise. Cette démarche est donc très simple à mettre en œuvre.

M. Thierry Jadot. – C'est effectivement très simple. Cependant, ce n'est pas la même chose que la réalisation d'un *stress test*.

M. Matthieu Boutard. – Les *stress tests* sont également très simples à mettre en œuvre.

M. Thierry Jadot. – *In fine*, ils permettront l'amélioration du produit et de l'algorithme.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Vous avez souligné le fait qu'il n'y avait jamais eu de sanctions en France à l'encontre d'actes de cyberharcèlement en raison de la complexité du droit français.

Au sujet de la prise en compte de la vulnérabilité des mineurs, les faits de harcèlement sont assortis de circonstances aggravantes lorsqu'ils sont commis sur des mineurs de moins de 15 ans. Lorsque les faits sont commis par des mineurs, les dispositions de l'ordonnance du 2 février 1945 s'appliquent. Pouvez-vous expliciter votre approche en la matière ?

M. Thierry Jadot. – À mon sens, il faut que le cyberharcèlement soit intégré dans le code pénal, en mettant l'accent sur la vulnérabilité des mineurs en tant que victime ou harceleur. Dans le RGPD, cette vulnérabilité est soulignée, mais il est difficile d'en comprendre les conséquences pratiques, notamment en termes de sanctions.

Le chef d'établissement doit avoir un rôle privilégié en la matière, afin que les sanctions pénales n'interviennent qu'en dernier recours. En Finlande, 85 % des cas sont réglés par le chef d'établissement et les acteurs qui l'entourent. C'est le modèle que nous devons privilégier afin que le droit pénal ne soit que l'ultime recours.

M. Matthieu Boutard. – Dans le cadre de mon activité, les utilisateurs me demandent quel est le protocole à appliquer en cas de cyberharcèlement. Or je ne saurais dire quels sont les bons interlocuteurs en la matière ni comment les contacter. En parallèle de la question juridique, je pense qu'il est aussi nécessaire d'envisager cette question. Je suis convaincu qu'en disposant de protocoles d'actions en cas de cyberharcèlement, nous pourrions avancer plus rapidement sur ces questions.

M. Thierry Jadot. – Un audit débouche sur des protocoles. Quand une entreprise n'obtient pas de bons résultats à un *stress test*, elle doit être interrogée sur ses protocoles et sur la manière dont ils sont améliorés. Je ne suis donc pas favorable à la sanction, mais davantage porté sur l'idée de nous obliger collectivement à mieux travailler.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Concernant le RGPD et les conditions générales d'utilisation, j'ai interrogé notamment Facebook lors d'une audition par la Commission de la culture et leur réponse ne m'a pas convaincue. À mon sens, ces éléments ne sont pas suffisamment accessibles aux enfants et je me demande si l'une des solutions ne serait pas d'améliorer cette accessibilité.

Ensuite, il me semble que les enfants sont soumis à un mauvais exemple. En effet, dans de nombreux médias américains ou européens, l'insulte est souvent érigée en liberté d'expression.

Enfin, je constate que si un enfant peut facilement harceler ses pairs, il sera tout de même plus hésitant à harceler un adulte. J'aurais souhaité savoir pourquoi, selon vous. Vous avez insisté sur le fait que le harcèlement et le cyberharcèlement sont identiques. Je suis effectivement convaincue de ce point et considère qu'il faut insister sur le fait que le cyberharcèlement n'est qu'une forme de harcèlement dématérialisée.

M. Thierry Jadot. – Je partage votre point de vue sur le fait que tous les outils mis à disposition, tant sur la protection des données personnelles, que les nouvelles politiques publiques, soient accessibles aux enfants. Cela signifie qu'ils doivent être exprimés avec les codes de communication des enfants. Or, une communication ayant pour objectif de simplement dire aux enfants ce qu'ils doivent faire ne peut fonctionner. Les politiques publiques doivent travailler à la mise à disposition d'une application sur le téléphone de l'enfant, la présence d'un bouton de signalement facile sur les applications et l'existence d'un numéro de téléphone accessible. Il faut se doter d'outils utilisant les codes de communication des enfants. Or ces codes s'éloignent progressivement des nôtres. Ces outils doivent permettre aux enfants de comprendre le fonctionnement de la protection des données personnelles dans le cadre du RGPD. Ceux-ci doivent également avoir connaissance des leviers qu'ils peuvent actionner dans ce cadre. En la matière, une approche communicative très formelle et autoritaire n'aura pas d'effet sur les enfants.

Je ne sais pas quelle réponse apporter sur la dégradation du discours à la télévision. Le CSA est sensible à ce sujet et reçoit de nombreuses plaintes à l'encontre de certaines chaînes. Une nouvelle fois, les pouvoirs publics doivent fournir un cadre juridique au sein duquel le CSA puisse agir et délivrer éventuellement des contraventions.

Nous n'avons pas abordé la dimension d'appartenance culturelle des publics. En effet, la cyberviolence diffère selon qu'elle ait lieu par exemple en Asie, en Europe ou aux États-Unis. Ainsi, les plateformes répondront toujours que la règle prévalente est celle du pays de leur siège social. Le code de bonne conduite européen établi en 2016 précise que les plateformes disposent d'une liberté d'action en la matière. Or, ces plateformes étant de droit extraterritorial, elles ne sont pas contraintes par le droit européen. À ce jour, la seule manière de contraindre les plateformes en matière de cyberharcèlement repose sur l'atteinte à leur réputation.

Enfin, je vous rejoins sur la nécessité de rendre accessibles et compréhensibles par les enfants leurs droits et des outils permettant l'exercice de ces droits, sans que ces enfants aient besoin de recourir à l'aide de leurs parents. Sur ce point, la réforme de l'Éducation nationale en 2019 crée des ambassadeurs dans les écoles afin que les enfants puissent trouver un interlocuteur.

Ces éléments vont dans le sens de la nécessité d'ériger le cyberharcèlement en grande cause nationale. Elle permettrait d'associer les médias sur ce sujet.

M. Hussein Bourgi. – J'ai également recueilli l'information suivante : une victime de cyberharcèlement réalisant seule les démarches de signalement aurait beaucoup moins de chance de voir sa démarche aboutir que si elle est accompagnée par une association.

En effet, les associations sont susceptibles de mentionner l'inaction des plateformes face au cyberharcèlement dans leur rapport annuel.

J'ai également été contacté par *Le Campus des Médiateurs*. Il s'agit d'une association agréée qui a été créée par des lycées eux-mêmes victimes de harcèlement. Ces derniers nous contacteront prochainement, car il semblerait qu'ils soient très implantés en France.

M. Matthieu Boutard. – Je considère qu'il est dramatique que, sans les associations, les victimes n'aient pas autant de chance que leurs signalements soient suivis d'effet. En effet, les associations sont limitées financièrement et dans le cadre de leur activité. Les plateformes discriminent les signalements en fonction de la personne ou de la structure qui la porte, ce qui est anormal.

M. Thierry Jadot. – La fonction du guichet unique devrait être d'orienter vers les associations. Il faudra, dès lors, se doter d'une définition claire du rôle et des fonctions de chacun des acteurs afin de ne pas créer de concurrence.

Enfin concernant l'aspect juridique, il est indispensable que le cyberharcèlement puisse faire l'objet d'une procédure de référé afin que le contenu en ligne soit supprimé, qu'il soit public ou contenu dans une conversation privée.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Je vous remercie, messieurs. Votre contribution a été enrichissante et plusieurs pistes s'en sont dégagées : en faire une grande cause nationale, créer un guichet unique, s'inspirer des pays dont l'approche responsabilise les enseignants pour désamorcer les situations, intégrer le cyberharcèlement dans le code pénal, construire un cadre juridique européen, veiller à l'information et la responsabilisation des parents et adopter une communication adaptée aux enfants. Ces propositions contribueront à nourrir notre rapport.

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 05.

Jeudi 1^{er} juillet 2021

- Présidence de Mme Sabine Van Heghe, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de Mme Claire Hédon, défenseure des droits, et de M. Éric Delemar, défenseur des enfants

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Madame la Défenseure des droits, Monsieur le Défenseur des enfants, comme vous le savez, les auditions de la mission d’information sur le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement, créée au titre du droit de tirage du groupe Les Indépendants-République et Territoires, sont consacrées au harcèlement en milieu scolaire, et notamment à sa dimension « cyber ».

Vous êtes tous deux, au titre de vos prérogatives, des acteurs importants de la lutte contre ce phénomène. Permettez-moi, à titre liminaire, de vous remercier très vivement pour votre présence. Madame Hédon, voici un an que vous êtes Défenseure des droits et que vous avez notamment la responsabilité, comme autorité constitutionnelle indépendante, de la défense et de la promotion des droits de l’enfant. À cette fin, vous êtes accompagnée par votre adjoint M. Éric Delemar, Défenseur des enfants. Votre expertise conjointe nous est indispensable pour préciser les contours, y compris juridiques, du harcèlement scolaire, compléter notre panorama des acteurs de la lutte contre ce phénomène, mais aussi bénéficier de votre recul afin de confirmer, infirmer ou nuancer notre approche. À ce titre, il m’a paru indispensable que nos travaux soient captés et diffusés le plus largement possible.

Tous nos travaux et les deux déplacements que nous avons effectués sur le terrain l’ont bien démontré : si ce phénomène est depuis une dizaine d’années reconnu et pour partie traité tant au sein de l’établissement scolaire qu’avec les autres acteurs de la politique publique, sa dimension « cyber » en a radicalement changé la nature, la portée et donc les conséquences dramatiques sur les élèves. Le harcèlement tend à se disséminer, à se réfugier derrière un anonymat qui en démultiplie les conséquences dévastatrices. Il ne s’arrête plus aux portes de l’école, du collège ou du lycée, mais crée un *continuum* qui ignore les lieux, les horaires et l’intime de la vie familiale. Dans ces conditions, il est indispensable d’agir immédiatement pour endiguer ces tsunamis de haine et de violence. Ainsi, de façon positive, nous pourrions valoriser notre vouloir vivre ensemble et préserver les lieux de vie scolaire.

Mais si le harcèlement débute toujours dans un établissement scolaire – on parle plus précisément de harcèlement en milieu scolaire –, sa prise en compte et sa résolution ne peuvent se faire dans le seul cadre de l’établissement d’enseignement. Ce harcèlement en milieu scolaire, qui nie le droit à la singularité et stigmatise la différence de façon inadmissible et surtout illégale, relève doublement, comme atteinte aux droits de l’enfant et comme discrimination, de votre compétence. La réussite de la lutte contre ce fléau passe par la mobilisation d’un réseau efficace, dont vous faites partie, qui vient épauler, soutenir les victimes et leurs parents.

Face à cette « violence en meute », des initiatives ont été prises pour favoriser l’empathie, construire une relation durable de confiance avec les adultes, et pour libérer la parole des enfants. Vous avez publié en novembre dernier un rapport sur le sujet : pourriez-vous nous dire quels sont les obstacles à cette prise de parole ? À un niveau plus général, quel

est votre rôle dans le traitement du harcèlement en milieu scolaire en France ? Entretenez-vous des discussions avec vos homologues européens sur cette thématique et en particulier sur celle du cyberharcèlement ? Vos réponses et vos contributions seront précieuses pour enrichir nos travaux dont l'objectif est d'aboutir, à la mi-septembre, à des conclusions opérationnelles en s'appuyant sur l'ensemble des parties concernées.

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – Madame la présidente, je vous remercie de nous avoir invités pour parler d'un sujet qui nous tient à cœur. Je suis accompagnée d'Éric Delemar, Défenseur des enfants, et de Marguerite Aurenche, directrice du pôle Défense des droits de l'enfant, qui est assistée de Maïwenn Yzabel, juriste au sein de ce pôle, ainsi que de France de Saint-Martin qui assure le lien avec les parlementaires.

Le thème de votre mission d'information me tient particulièrement à cœur. La question de l'accès des jeunes et des enfants à leurs droits et en particulier au droit à l'éducation, fait partie des priorités de mon mandat. Or, les conséquences du harcèlement sur ce droit sont lourdes, comme elles le sont sur la santé mentale des jeunes : l'actualité nous le rappelle régulièrement, le harcèlement peut pousser des victimes au suicide. Il peut aussi porter atteinte au droit à l'éducation en aboutissant à des difficultés scolaires, à de l'absentéisme, voire à de la déscolarisation. À cet égard, notre prochain rapport sur les droits des enfants sera consacré à la santé psychologique des enfants, angle sous lequel sera abordé le harcèlement scolaire. Je vous remercie, Madame la présidente, d'avoir fait référence au précédent rapport, car la parole des enfants est au centre de cette problématique.

Le droit à une scolarité sans harcèlement est consacré en droit français depuis la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance. Et il faut le reconnaître, les pouvoirs publics se sont emparés du sujet depuis plusieurs années. Le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports a mis en œuvre de nombreux dispositifs afin de favoriser la prévention et la prise en charge des situations de harcèlement au sein des établissements scolaires. Les derniers chiffres du ministère laissent entrevoir une légère baisse de ces situations entre 2011 et aujourd'hui, même si leur nombre et les conséquences qu'elles entraînent demeurent très préoccupants. Lors de ma prise de fonctions en tant que Défenseuse des droits, j'ai été frappée de constater que nous continuons à être souvent saisis de situations d'enfants victimes de harcèlement scolaire.

À travers les saisines que nous instruisons, je soulignerai d'abord les difficultés rencontrées sur le terrain pour décliner les instructions et les outils ministériels. Ensuite, je vous ferai part de nos recommandations. Enfin, je vous alerterai sur quelques points d'attention.

Les saisines relatives au harcèlement scolaire se sont stabilisées depuis quelques années. Sur les 3 000 saisines annuelles, le siège en instruit une cinquantaine. Pour 2021, 37 saisines ont à ce jour été enregistrées. Ces saisines permettent de dresser cinq constats.

En premier lieu, certains établissements et autorités de tutelle ne se saisissent pas encore suffisamment des outils existants pour prévenir et lutter contre le harcèlement en milieu scolaire. L'élaboration de tous ces outils à l'échelle nationale est indéniablement une bonne chose, qui a même été saluée par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU en 2016. Ce dernier a néanmoins recommandé à l'État français de redoubler d'efforts en insistant sur l'importance des outils de prévention et de traitement, mais aussi sur la formation des personnels. Je ne peux que me rallier à ces recommandations qui sont toujours d'actualité.

Pour être efficaces, ces outils doivent être accompagnés de mesures de sensibilisation des enfants à leurs droits à l'école, notamment le droit d'être protégés contre la violence, qui inclut le harcèlement et les brimades.

En deuxième lieu, certaines équipes peinent à identifier l'ampleur des faits de harcèlement. Ces violences sont encore trop souvent banalisées, minimisées et considérées comme des chamailleries entre enfants ou adolescents. Les chefs d'établissement et les équipes pédagogiques restent souvent démunis face à ces situations, alors qu'il existe un réseau de référents et de protocoles académiques. En conséquence, la réaction de l'institution est souvent absente, tardive, voire inexistante, celle-ci se bornant à rechercher la responsabilité de l'enfant victime, qui embêterait ses camarades ou aurait un comportement difficile.

En troisième lieu, certaines équipes pédagogiques ont du mal à prendre en compte des situations de harcèlement et de cyberharcèlement qui se poursuivent en dehors du cadre scolaire. Vous l'avez fort bien dit, Madame la présidente, le harcèlement crée un *continuum*, comme c'est le cas lorsque des faits commis sur un élève dans l'enceinte de l'établissement s'inscrivent dans le prolongement d'un harcèlement dit « de quartier ». Les protocoles anti-harcèlement sont alors peu appliqués, les faits étant considérés comme des faits de violence qui ne trouvent pas leur origine au sein de l'établissement. Et la solution envisagée par les chefs d'établissement et les services académiques consiste parfois à déplacer l'enfant victime dans un autre établissement, créant une rupture dans sa scolarité qui peut être très grave et suppose parfois le déménagement de la famille. Cette réalité prend effectivement de l'ampleur avec le développement des réseaux sociaux, mais nous sommes encore très peu saisis des situations de cyberviolence et particulièrement de cyberharcèlement. Toutefois, nos échanges avec les représentants de la société civile et les travaux auxquels nous participons sur ces questions confirment la nécessité de faire de la lutte contre les cyberviolences une priorité.

Les conséquences du cyberharcèlement seraient d'ailleurs encore plus graves que celles du harcèlement « traditionnel », du fait de l'anonymat, du pouvoir de dissémination et de l'élargissement du public concerné. Face à l'écran, les victimes sont souvent très seules. Par ailleurs, le cyberharcèlement est souvent le prolongement, à la maison, du harcèlement subi à l'école, ce qui ne laisse aucun répit à l'enfant victime. J'y insiste, le démarrage des violences survient très souvent en milieu scolaire, comme en attestent les réclamations. Alors qu'il est mentionné dans tous les protocoles anti-harcèlement à disposition des personnels de l'éducation nationale, le cyberharcèlement reste difficilement pris en compte par les chefs d'établissement, en raison de l'anonymat des publications sur les réseaux sociaux ou de l'implication de personnes extérieures à l'établissement.

En quatrième lieu, les chefs d'établissement sont souvent réticents à prendre en charge le harcèlement lorsque des plaintes sont en cours d'enquête ou ont été classées sans suite. Pourtant, les deux procédures sont parfaitement indépendantes et compatibles, puisqu'elles peuvent être menées en parallèle. Ce n'est pas parce que des faits ne sont pas constitutifs d'un délit pénal que le harcèlement ne pourra pas être caractérisé en vertu des outils élaborés par l'éducation nationale.

En cinquième et dernier lieu, les établissements catholiques privés sous contrat sont également touchés par le harcèlement, mais ils font rarement appel aux dispositifs mis en place par les services de l'éducation nationale, notamment aux référents harcèlement désignés au sein des services départementaux. Pourtant, une étroite collaboration entre l'enseignement privé et les services de l'éducation nationale semble essentielle.

J'en viens à nos recommandations pour une meilleure utilisation des outils de lutte contre le harcèlement scolaire.

Nous avons présenté ces recommandations l'an dernier au député Erwan Balanant dans le cadre de sa mission sur le harcèlement scolaire, mais nous les avons déjà portées depuis plusieurs années *via* différentes décisions, avis au Parlement, rapport annuel et dans le dernier rapport du Défenseur des droits au Comité des droits de l'enfant de l'ONU le 10 juillet 2020.

Ces recommandations visent en particulier à améliorer le repérage des situations de harcèlement scolaire et les réponses qui leur sont apportées. Nombreuses et variées, elles proposent, entre autres, la rediffusion des protocoles et des outils de lutte contre le harcèlement auprès de tous les chefs d'établissement scolaire et leur mise en œuvre effective par ces derniers. Elles prévoient également la promotion, au sein de chaque établissement scolaire, des droits de l'enfant, notamment le droit d'être protégé contre toute forme de violence. Je citerai à cet égard notre programme Les jeunes ambassadeurs des droits de l'enfant (JADE) et des luttes contre la discrimination : une centaine de jeunes de 17 à 25 ans interviennent chaque année au sein des établissements scolaires dans le cadre de leur Service civique. Très souvent, c'est à la suite de leur intervention sur la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) que des jeunes, ayant compris qu'ils étaient victimes, viennent les voir et évoquent leur histoire. Nous avons mis en place une procédure à double titre, non seulement pour le recueil de ces paroles inquiétantes, préalable à toute prise charge ultérieure, mais aussi parce que nos jeunes sont parfois ébranlés de ce qu'ils peuvent entendre. Cette formation aux droits devrait être systématique dans les établissements scolaires, car c'est en parlant du harcèlement que les victimes peuvent se reconnaître comme telles et les auteurs prendre conscience de leurs faits.

Nous recommandons la prise de mesures adaptées dès qu'un élève – ou ses parents – allègue d'une situation de harcèlement, et ce même si plainte a été classée sans suite ou est en cours de traitement. Les moqueries doivent être prises en compte, bien qu'elles soient fréquentes dans certains établissements ou filières. La formation au repérage du harcèlement scolaire et à l'utilisation des dispositifs existants doit être largement dispensée aux responsables d'établissements scolaires, aux médiateurs académiques, aux inspecteurs de circonscriptions, aux médecins et infirmiers scolaires. Nous préconisons également la réalisation, dans chaque établissement scolaire d'un bilan régulier des situations de harcèlement survenues et des mesures qui ont été prises à cette occasion, pour les prévenir, les traiter et améliorer les pratiques. Enfin, nous appelons de vœux l'organisation régulière, dans chaque établissement public ou privé sous contrat, d'actions de sensibilisation aux conséquences du harcèlement.

Je souhaite attirer votre attention sur trois points fondamentaux pour lutter efficacement contre le harcèlement scolaire à l'avenir : la pluralité des acteurs impliqués et la formation des professionnels, la nécessité de favoriser l'accueil et la prise en compte de la parole des enfants, notamment les plus vulnérables ; enfin, l'impact du climat scolaire en général sur ces questions de harcèlement.

S'agissant de la pluralité des acteurs impliqués, en novembre 2020, à l'occasion de la Conférence internationale sur la lutte contre le harcèlement entre élèves, le comité scientifique sur la lutte contre le harcèlement et le cyberharcèlement a affirmé clairement que le harcèlement entre élèves se produit dans un système de relations et de structures qui existent à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'école, et qu'il relève à ce titre d'une

approche éducative globale. Dès lors, il paraît indispensable que les protocoles de lutte contre le harcèlement et le cyberharcèlement reposent sur un partenariat entre les différents acteurs concernés, non seulement les personnes de l'équipe pédagogique, mais aussi les personnels médicaux, les travailleurs sociaux, les services de police et de justice, les élèves et les familles. Il faut absolument accentuer la formation commune des différents professionnels, cadres et non-cadres, afin de garantir la mise en œuvre de mesures concrètes adaptées à chaque situation.

Il est aussi fondamental de tout faire pour mieux accueillir et prendre en compte la parole des enfants, en particulier des plus vulnérables. C'est un fait, les situations de harcèlement et de cyberharcèlement sont plus nombreuses dans les établissements défavorisés. En outre, les enfants vulnérables en sont à l'évidence plus souvent victimes. Tel est le cas des élèves porteurs de handicaps, dont la situation de harcèlement peut être mal identifiée par les enseignants. Ils sont résignés à ce que ces enfants fassent l'objet de moqueries de la part de leurs pairs, se retrouvent dans des situations conflictuelles et rencontrent plus de difficultés d'intégration. C'est aussi le cas des enfants issus de l'immigration, notamment lorsqu'ils sont arrivés plus tardivement sur le territoire et des enfants en situation de précarité. Il est primordial que l'enfant puisse formuler lui-même les mesures qu'il estimerait nécessaire de prendre au regard des faits qu'il subit. J'insiste sur cette question de la parole : si l'enfant n'a pas été habitué à s'exprimer en classe et être écouté, comment pourrait-il le faire quand il se retrouvera dans des situations difficiles ?

Les formes de harcèlement varient aussi selon les élèves qui en sont victimes. Une enquête de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 2018 a mis en lumière que, si les garçons sont plus susceptibles que les filles d'être frappés ou bousculés, ces dernières sont plus souvent exposées aux mauvaises rumeurs. Il est donc très important de prendre en compte tous les facteurs afin d'adopter une approche adéquate de chaque situation.

Je conclurai sur l'importance du climat scolaire. L'atmosphère générale qui règne au sein d'une classe ou d'un établissement influence la qualité de la relation entre les élèves. La porosité entre ce qui se passe à l'extérieur de l'école et la vie dans l'établissement a également été prouvée. Le fait d'être victime dans le cyberspace affecte de manière négative la perception globale de l'établissement scolaire, et inversement, le fait d'être victime de cyberviolences est lié au sentiment de bien-être ou de mal-être au collège. L'amélioration du climat scolaire doit donc être considérée comme un levier d'action pour réduire ces formes de violence. Il convient par exemple de mettre en place des actions portant sur la qualité des relations interpersonnelles au sein de l'école entre élèves, entre élèves et adultes, et entre adultes, et d'ouvrir des espaces de paroles, spécifiques ou communs pour les élèves, les parents et le personnel. Enfin, le protocole de traitement des situations de harcèlement doit être mis en place dès que des violences en ligne ont un impact sur le climat scolaire.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Madame la Défenseure des droits, je vous remercie pour ce premier tour d'horizon qui constitue une utile contribution à notre réflexion. Permettez-moi donc de prolonger ce premier échange en vous faisant part de plusieurs de mes interrogations.

Nous avons, la semaine dernière, auditionné les représentants des réseaux sociaux et de nombreuses contradictions sont apparues entre plusieurs principes : protection des personnes *versus* secret des correspondances, liberté individuelle *versus* communication de données personnelles aux réseaux sociaux pour faciliter la reconnaissance d'éventuels

harceleurs anonymes, etc. Comment dès lors opérer une conciliation entre objectifs variés ? Existe-t-il une différence juridique d'approche entre pays européens ?

Nous avons aussi auditionné M. Jean-Pierre Bellon, qui a attiré notre attention sur le développement dramatique du *sexting* et du *revenge porn*. Encore lundi dernier, lors de notre visite dans un collège du Pas-de-Calais, l'ensemble de la communauté éducative et des partenaires de l'éducation nationale soulignait les dangers du cyberharcèlement, et la difficulté de lutter contre ce phénomène. Quel est votre regard en la matière ? Comment agir pour supprimer d'internet des photos qui n'ont pas à y être ? De façon générale, entretenez-vous, au titre de vos missions, des relations avec les réseaux sociaux ?

Nous avons constaté une déficience en matière d'éducation au droit, tant des enfants que des parents. Vos préconisations sont très opportunes à cet égard. Les programmes que vous menez en la matière comprennent-ils une composante relative aux délits sous-jacents à des faits de harcèlement et de cyberharcèlement ?

Enfin, que pensez-vous de la proposition consistant à fusionner les numéros 30 18 et 30 20 et à vous en transférer la responsabilité ? Avez-vous actuellement des contacts avec les structures qui reçoivent ces appels ?

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – S'agissant des numéros 30 18 et 30 20, d'après les remontées qui me sont parvenues, ce n'est pas tant le fonctionnement actuel du 30 20 qui constitue un blocage que sa mise en œuvre effective sur le terrain. En tout état de cause, notre intervention ne peut se substituer à l'action des acteurs sur le terrain. Il revient d'abord à l'éducation nationale d'agir de son côté. C'est seulement en cas d'insatisfaction des parents et de l'enfant – et en deuxième ressort – que nous devons agir à notre tour de façon indépendante. Sinon, notre action n'aurait pas de sens, d'autant que l'éducation nationale met souvent en place des actions positives. Les remontées ont évidemment lieu lorsque les choses tournent mal – nous sommes un observatoire de ce qui est déficient.

M. Éric Delemar, défenseur des enfants. – Le Défenseur des droits et le Défenseur des enfants font partie du réseau européen des Défenseurs des enfants. Je peux vous faire part des déclarations et des remontées très concrètes de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe : il s'agit de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les enfants contre le harcèlement, la violence, l'exploitation et la maltraitance sous toutes leurs formes dans le monde numérique.

Les deux axes fondamentaux sont la prévention et protection. Il s'agit de réaliser les droits de l'enfant à l'ère du numérique. En matière de prévention, cela signifie qu'il faut lutter contre les ruptures numériques, éduquer au numérique, car, lorsque les enfants sont sensibilisés à leurs droits, ils sont plus en mesure de se défendre. Face aux lacunes de notre enseignement, il faudrait prévoir une éducation à l'informatique et sur la façon de se servir des écrans et d'éviter les dangers des réseaux sociaux.

Dans la droite ligne des actions du réseau européen des Défenseurs des enfants, il faut renforcer les dispositifs de protection *via* des mesures législatives et technologiques. Les plateformes numériques doivent être soumises à réglementation et supervision afin de protéger les droits de l'enfant. Il faut exiger qu'elles remontent les informations concernant les violences faites en ligne et qu'elles en suppriment immédiatement les contenus. Il s'agit

également de lutter contre la propagation en ligne des discours de haine raciste ou du proxénétisme. Nous appelons à la mise en place de mesures très concrètes.

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – Des cours d'éducation sexuelle sont prévus par l'éducation nationale, mais ils sont trop rares. L'une de nos préconisations porte d'ailleurs sur l'effectivité de ces cours. S'agissant du lien entre le harcèlement et les réseaux sociaux, les saisines concernent toujours du harcèlement scolaire, qui essaime après sur les réseaux sociaux. Je suis curieuse de savoir s'il existe des situations de cyberharcèlement qui n'ont pas démarré à l'école. Les chefs d'établissement estiment qu'ils ne sont pas concernés dans le cas de harcèlement en ligne, alors que leur intervention est importante à tous les stades. À ce sujet, l'association e-Enfance prodigue ses conseils aux jeunes, notamment sur le 30 18, et les réoriente éventuellement vers les services compétents.

Mme Marguerite Aurenche, directrice du pôle Défense des droits de l'enfant. – Il faut effectivement trouver un équilibre pour concilier le droit au respect de la vie privée des élèves, parfois accusés de harcèlement, et le droit de l'élève victime à être protégé contre toute forme de violence. Les premiers professionnels concernés, face à une dénonciation de harcèlement, veulent avoir la preuve du harcèlement. Ils sont souvent réticents à agir, car ils estiment qu'ils n'ont pas assez de matière pour établir le harcèlement. On ne peut donner aux professeurs et autres acteurs de l'éducation nationale les mêmes pouvoirs qu'un enquêteur ou un magistrat dans le cadre d'une affaire pénale. Nous leur rappelons leur devoir de signalement au procureur lorsqu'ils ont connaissance d'une infraction, car celui-ci pourra ensuite diligenter des enquêtes et des perquisitions, pour connaître par exemple le contenu d'un téléphone portable. C'est pourquoi nous insistons sur la parole de l'enfant et sur la valeur qu'on lui donne. La problématique est identique à celle d'une agression sexuelle de la part d'un autre élève ou d'un professeur. La preuve, et donc la vérité, ne peut sortir que si l'enquête est rigoureuse. Il nous semble donc indispensable que les professionnels soient bien conscients qu'ils doivent apporter à cette parole toute la considération nécessaire, qu'il s'agisse d'accompagner un enfant victime ou un enfant perturbateur, qui a aussi besoin d'aide. Il faut en tout cas déclencher au plus vite tous les outils mis à disposition par le ministère de l'éducation nationale comme le référent anti-harcèlement.

M. Éric Delemar, défenseur des enfants. – La convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels du 25 octobre 2007, dite « convention de Lanzarote », vise à protéger les enfants de toutes les formes d'abus et d'exploitation sexuelle. En la ratifiant, la France s'est engagée à criminaliser les gestes sexuels sur les enfants. En outre, la loi du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste comprend également une dimension relative aux droits des enfants par rapport au corps et à la sexualité. L'enjeu est notamment de doter les enfants de moyens pour se protéger et pour prévenir les abus. Cette loi a justement été permise par l'expression d'anciens enfants victimes. Mais comment faire en sorte qu'aujourd'hui, ce soient les enfants qui s'expriment directement ? Je fais également le lien avec les annonces de l'Éducation nationale, mais aussi avec le dispositif pHARe (Programme de lutte contre le harcèlement à l'école), testé dans six académies en 2019 et élargi en 2021, relatif à la formation des professionnels des établissements et des élèves ambassadeurs, et à la mise en place d'un prix national de sensibilisation. La dimension du « groupe classe » est aussi très importante, car elle renvoie au vivre-ensemble. Il y a une disproportion entre l'enfant victime, qui est complètement isolé, et le groupe harceleur, qui peut être une classe ou un groupe transversal dans l'établissement. Il faut tuer le harcèlement dans l'œuf, et faire en sorte que le « groupe classe » puisse d'emblée se solidariser avec le camarade victime. Ce

processus requiert un équilibre entre une approche par la discipline, transmise au travers des cours, et une approche par l'éducation au sens large. Les enfants le disent très bien : dès lors qu'on quitte la classe, on est dans un endroit moins strict, une forme de *no man's land* qui peut s'apparenter à une zone de non-droit pour les harceleurs. La solidarisation du « groupe classe » peut aussi passer par des temps prévus, au même titre que n'importe quelle matière, de manière à ce que les enfants puissent s'exprimer dès le matin sur leurs soucis.

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – Les textes contiennent de nombreux éléments nous permettant de lutter contre le harcèlement. La question est maintenant celle de leur application, et des moyens que l'on se donne pour y parvenir.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – C'est le constat qui ressort aussi de toutes nos auditions. Je vais donner la parole à mes collègues qui se sont inscrits.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – J'aurais de nombreuses questions. Tout d'abord, a-t-on à disposition des études sur l'efficacité de la lutte contre le harcèlement dans les écoles privées sous contrat, et notamment les écoles catholiques, qui travaillent selon leurs propres protocoles sur cette question ?

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – Non, nous n'avons pas ces informations à disposition. Il faut juste qu'ils s'emparent de ces outils.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Faut-il déplorer le manque d'intervention des chefs d'établissements en cas de faits caractérisés ?

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – Ce qui frappe est surtout le retard pris et l'inaction au sein de ces établissements. La question du recueil de la parole de l'enfant est également capitale. Il est frappant de voir à quel point cette parole se libère lorsqu'on met en place des formations sur le sujet.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Les mécanismes à l'œuvre en milieu scolaire semblent similaires à ceux que l'on retrouve dans le cadre des violences faites aux femmes dans le milieu intrafamilial. Une importance toute particulière doit être portée à la manière de nommer les choses. Par exemple, je ne suis pas favorable à l'idée de systématiser le terme de féminicide : il s'agit de crimes sur des femmes. De la même manière, parler de harcèlement et de cyberharcèlement, n'est-ce pas banaliser ces phénomènes ? Ne devrions-nous pas plutôt utiliser les termes de violence ou de délinquance ?

Avez-vous des évaluations précises sur les dégâts psychologiques causés par le harcèlement, aussi bien chez les enfants harcelés que chez les harceleurs, mais aussi au sein des familles ? Sans aller jusqu'au suicide, le harcèlement peut pousser à déplacer l'enfant victime, ce qui peut le mener à une situation d'échec scolaire.

Pourriez-vous préciser ce que vous entendez par l'éducation au numérique ? S'il s'agit d'éduquer les enfants à l'utilisation du numérique, il me semble que ces derniers en savent plus que nous. Ces jeunes sont quasiment nés avec un ordinateur et un portable à la main. Ainsi, dans les phénomènes de cyberharcèlement, l'éducation au sens classique se retrouve totalement inversée. En outre, les conditions générales d'utilisation et le règlement général sur la protection des données (RGPD) semblent incompréhensibles pour des enfants, si bien que lorsqu'ils créent une page Facebook, par exemple, ils ne sont pas en mesure de les comprendre.

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – Lorsqu'on parle de harcèlement, on évoque bien une violence faite aux enfants, et c'est ce que nous attelons à diffuser.

Nous n'avons pas d'études d'ampleur sur les dégâts psychologiques, mais nous les constatons concrètement dans les situations qui nous sont soumises. À chaque fois, l'effet délétère sur la santé mentale, sur la famille, ou encore sur la scolarisation est extrêmement frappant.

Certes, les enfants sont plus habiles que nous sur les réseaux sociaux, mais le problème renvoie surtout au bon usage de ces derniers. Nous en savons plus qu'eux sur les risques, et nous nous devons de les sensibiliser.

M. Éric Delemar, défenseur des enfants. – Le défenseur des droits a mis en place depuis quelques années un programme « Educadroit », qui s'adresse à tous les pédagogues. Un chapitre sur l'enfant à l'ère du numérique a été ajouté, dans lequel est expliquée, par exemple, la notion de droit à l'oubli, ou encore la manière de faire retirer un contenu. Mais tout cela relève également d'une réflexion plus globale, qui consiste à se demander s'il faut laisser la question de l'apprentissage aux écrans à la cellule familiale. Même si les enfants sont plus habiles dans ce domaine, il n'y a aucune raison de ne pas en faire une discipline à part entière. En tout état de cause, l'outil informatique remplace de plus en plus les outils classiques, et il est donc incontournable d'y être formé. Il faut déterminer à quel âge, et sous quelle forme les enfants se confrontent à l'outil informatique, et cela ne peut pas être laissé à la seule expérience des parents.

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – J'ajoute que la formation par les pairs est un des aspects les plus intéressants de cet apprentissage. L'action de nos JADE est beaucoup mieux perçue que celle des adultes, qui peut apparaître comme déconnectée.

M. Jacques Groperrin. – Je suis surpris d'entendre qu'il y aurait beaucoup moins de cas de harcèlement depuis 2011. J'ai plutôt le sentiment inverse.

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – Il s'agit des chiffres de l'Éducation nationale.

M. Jacques Groperrin. – L'Éducation nationale ne semble pas donner les bons chiffres, ou peut-être que les informations ne remontent pas. Les chefs d'établissements peuvent avoir tendance à minimiser les situations. S'il existe un véritable problème au niveau de la parole de ces enfants, l'existence du défenseur des droits n'est-elle pas justement une piste pour la libérer davantage ? Les délégués départementaux ne pourraient-ils pas travailler encore plus au niveau de l'école, en partenariat avec l'Éducation nationale ? Ne pourriez-vous pas être plus incisifs ?

Les enfants harceleurs sont rarement déplacés, sauf éventuellement en fin d'année. Avez-vous des pistes de solutions face à ce problème ? Votre regard extérieur à l'Éducation nationale pourrait être très intéressant.

À partir de quel âge peut-on parler de harcèlement ? Il est légitime de se poser la question, surtout lorsqu'on sait qu'un enfant harcelé peut à son tour devenir harceleur. Je pense qu'il faut agir dès le plus jeune âge. Que pourrait-on mettre en place pour repérer et mieux gérer ces situations ? Vous avez parlé de l'instauration de moments forts, qui

permettent aux enfants de se retrouver. Les méthodes Freinet et Montessori instituaient « le quoi de neuf ? ». Ne pourrait-on pas prévoir des moments solennels sur le même modèle ?

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – Il existe un certain nombre de situations dont nous ne sommes pas saisis, et pour lesquelles l'information ne remonte pas au niveau de l'Éducation nationale. L'une de mes préoccupations est d'ailleurs d'agir pour que les personnes éloignées du droit, dont font partie les jeunes et les enfants, puissent nous saisir le plus rapidement possible. Les chiffres de l'Éducation nationale ne reflètent pas forcément l'ampleur du problème. En effet, tandis qu'ils affirment une faible baisse, nous constatons une certaine stabilité dans les réclamations qui nous sont transmises.

Nous avons à notre disposition 550 délégués territoriaux, formés aux questions des droits des enfants, qui nous transmettent au jour le jour les difficultés rencontrées. Je crois également beaucoup à nos cent JADE, qui ont réussi sur l'année scolaire 2020-2021 à former 55 000 enfants et jeunes sur leurs droits, malgré le contexte actuel. Nous n'avons pas les moyens d'intervenir dans l'ensemble des établissements scolaires, mais une des pistes essentielles se trouve dans cette formation au droit. Un autre point important réside dans l'effectivité des cours d'éducation sexuelle.

Il est vrai que c'est souvent l'enfant victime qui est déplacé. Ceci étant dit, il faut aussi se préoccuper de l'éducation de l'enfant harceleur, qui a souvent subi du harcèlement lui-même. C'est bien pour cela qu'il faut entendre le plus tôt possible les enfants, avant que les situations ne dégénèrent. Les situations qui nous sont remontées sont celles qui ont dégénéré pendant plusieurs mois, voire plusieurs années.

Je ne suis pas capable de vous répondre concernant l'âge auquel le harcèlement est susceptible de commencer, mais je pense effectivement que cela peut être très tôt.

Je suis convaincue de l'importance des moments d'échange, où l'on se demande « comment ça va », et je suis favorable à leur systématisation, à un rythme hebdomadaire, voir quotidien. Si l'enfant est habitué à recevoir des questions sur son bien-être, il sera plus apte à oser s'exprimer, et cela permettra de libérer la parole.

M. Éric Delemar, défenseur des enfants. – La convention des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 apporte de nouveaux droits, au travers du droit à la participation et à l'expression, l'expression étant le contenu et la participation le contenant. Dans les écoles maternelles, les enfants sont installés en « U ». Dans ce cadre, ils prennent la parole devant tout le monde, sans que l'on constate beaucoup de phénomènes de honte ou de gêne. Mais, dès la primaire, ils se retrouvent installés les uns derrière les autres pour les prises de paroles, où ils s'adressent plutôt à l'enseignant. C'est alors que des tics comme la culpabilité et la honte apparaissent. C'est d'autant plus frappant si le contexte familial ne contribue pas à la prise de parole. Des formes de prises de parole plus libres permettraient aussi de faire s'exprimer les potentiels agresseurs, notamment chez les plus petits. Il s'agit de retrouver cette temporalité que nous, adultes, n'arrivons plus à prendre en compte dans une société qui va très vite, et où les enfants ne sont pas écoutés.

Mme Claudine Lepage. – J'ajouterais à vos propos sur le climat scolaire le terme de « bienveillance », qui est parfois absent de notre institution scolaire. Dans les pays scandinaves, les enfants suivent des sessions où ils apprennent à être bienveillants les uns envers les autres. Bien entendu, il faut des enseignants formés à cela. Au Danemark, ces cours ont lieu sur le long terme, de six à seize ans. Il faut également que les enfants apprennent à

s'exprimer devant les autres, sans honte. L'introduction du grand oral au baccalauréat serait peut-être l'aboutissement de cette pratique de l'oral. Par exemple, dans le modèle anglo-saxon, les enfants apprennent à s'exprimer devant leurs pairs dès le plus jeune âge. Dans ce cadre, les sessions de discussions dont vous parliez me paraissent être une étape importante à franchir. Comment faire pour introduire cette notion de bienveillance dans la pratique des personnels de l'Éducation nationale ?

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – Je partage complètement votre point de vue. On constate dans les pays anglo-saxons à quel point cette habitude de l'oral se ressent dans les débuts de la vie professionnelle. Cela m'interroge également sur la violence des adultes entre eux, puisque le harcèlement et le cyberharcèlement ne sont que la reproduction de ce qu'il se passe entre adultes.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Lors de notre déplacement dans un collège à Melun, nous avons suggéré à l'inspectrice d'académie de dédier un temps à toutes ces questions en début de semestre. Il nous a été répondu que le temps manquait réellement dans les établissements pour de telles initiatives. Il en est de même pour les cours d'éducation sexuelle.

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – Je partage votre analyse. J'en ai parlé au ministre de l'Éducation, qui m'a répondu qu'on n'arrive pas à tout faire : je connais cette problématique, mais je pense que ce temps est absolument primordial, voire plus que certains cours. Cette situation est révélatrice des moyens que l'on se donne. Si votre mission montre que cela est primordial et doit être fait systématiquement, on aura avancé.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Je pense qu'il faut systématiser ce temps de réflexion en début d'année. La problématique de la lutte contre le harcèlement va plus loin que la seule question du harcèlement, en ce qu'elle permet de préparer les citoyens de demain. Il faut aussi évoquer la question de la sensibilisation des parents, qui doivent absolument travailler main dans la main avec les enseignants. C'est cette approche de la citoyenneté, le vivre ensemble dont vous parliez, Monsieur, qui permet de tout globaliser. On ne peut éduquer sur les réseaux sans éduquer de manière générale.

Vous parliez d'apprendre aux enfants comment retirer un contenu, mais justement, c'est impossible. Et ça, il faut le rappeler et l'apprendre aux enfants. Une fois que les photos sont effacées, elles sont envoyées sur des serveurs à l'étranger et peuvent réapparaître. Je suis totalement d'accord sur le fait que les enfants calquent leur comportement sur les adultes. On a érigé l'insulte en liberté d'expression : les enfants apprennent maintenant que ce n'est pas une insulte, mais un « point de vue ».

M. Jacques Groperrin. – Comment pourrions-nous faire pour responsabiliser les parents ?

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – La journée nationale du harcèlement, qui a lieu en novembre chaque année, pourrait être l'occasion d'évoquer systématiquement ces questions.

Au contraire, je ne pense pas qu'il faille rejeter la responsabilité sur les parents, qui ont du mal à trouver leur place au sein des établissements, et qui ne sont pas forcément écoutés ni associés. Dans de nombreuses saisines qui nous parviennent, nous constatons que

ce sont les parents qui nous alertent. Je suis convaincue que pour la réussite des enfants, les parents doivent être associés.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Ne serait-il pas plus simple de faire distribuer un document en début d'année avec les définitions du harcèlement, les numéros à contacter et les risques encourus ?

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – Mais nous constatons plutôt que les parents sont les premiers à alerter sur les difficultés de l'enfant, et qu'ils ne sont pas entendus par l'établissement. Ne renversons pas la responsabilité sur les parents : en cas de harcèlement scolaire, celle-ci se trouve dans l'école. Il faut aussi voir comment ces parents sont accueillis dans l'école, alors qu'eux-mêmes ont pu être en échec scolaire toute leur vie, et peuvent être tétanisés à l'idée d'entrer dans un établissement.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Il n'est évidemment pas question de renverser cette responsabilité, mais de la partager.

M. Éric Delemar, défenseur des enfants. – Dans le cadre de notre rapport annuel 2021 sur la santé psychologique des enfants, nous avons procédé à une quarantaine d'auditions en trois mois, avec des infirmières scolaires, des psychologues scolaires, des inspecteurs d'académie, ou encore des enseignants. La situation de la crise sanitaire a été évoquée, et notamment la fermeture d'écoles maternelles aux parents. Certains professionnels de l'Éducation nationale se sont interrogés sur la création d'espaces parents, comme des foyers. Il s'agit ici de vrais choix de société. Il ne s'agit pas de demander au personnel de l'éducation d'être à la fois instituteurs, juristes et infirmiers, mais plutôt de se demander comment faire entrer des professionnels compétents, comment faire entrer la société dans l'école. Avec 700 000 élèves sur 12 millions se disant victimes de harcèlement, il faut véritablement réfléchir à l'organisation de l'école sur ces problématiques. Il convient de trouver un équilibre entre une approche par discipline et l'école comme espace de vie. Il y aurait à aller chercher d'autres formes d'organisation de l'éducation : je pense notamment à l'exemple de l'éducation spécialisée.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Beaucoup de choses importantes ont été dites ce matin. Nous devons parvenir à faire travailler ensemble tous les adultes qui évoluent autour des enfants, et, vous venez de le dire, à faire entrer les parents à l'école. Dès le début de l'année, il faudrait instaurer une réunion pour, petit à petit, rendre les parents plus concernés. Cela peut aussi se faire par le biais du carnet de correspondance ou du règlement intérieur, de manière à informer des règles du jeu en milieu scolaire. Petit à petit, nous arriverons peut-être à ce que tout le monde s'implique. Il y a encore beaucoup à faire. Nous entendons d'ailleurs la semaine prochaine le ministre.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Sait-on pourquoi il y a plus de jeunes filles harcelées que de garçons ?

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Je vous remercie. Nos débats ont été passionnants.

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

La réunion est close à 11 h 40.

Audition de M. Éric Debarbieux, ancien président-fondateur de l'Observatoire international de la violence à l'école et vice-président de l'association « Prévenance »

La réunion est ouverte à 11 h 40.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Les auditions de notre mission nous conduisent à nous intéresser à un phénomène dont vous êtes l'un des spécialistes et acteurs de premier plan. Permettez-moi donc de vous remercier pour votre présence.

En effet, nos travaux ont montré que le phénomène du harcèlement en milieu scolaire est depuis une dizaine d'années reconnu et pour partie traité par les politiques publiques.

Mais au-delà de ces politiques publiques, c'est une culture du temps, de l'écoute qu'il faut développer. À ce titre, j'ai d'ores et déjà plusieurs interrogations dont je voulais vous faire part.

Selon vous, le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement sont-ils en augmentation, en stagnation ou en diminution ces dernières années ?

Ses modalités d'expression ont-elles évolué récemment notamment avec le confinement ? Car nombre de nos interlocuteurs soulignent l'accroissement de la violence « cyber » autour de stéréotypes stigmatisant toutes les différences.

Par ailleurs, quel regard portez-vous sur les actions mises en place par le ministère de l'éducation nationale pour lutter contre ce phénomène ?

La mise en place d'actions, par le Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) et l'ensemble de la communauté éducative, la définition d'orientations visant à lutter contre le harcèlement scolaire et à le prévenir, sont limitées au stade volontariat. Faudrait-il passer à un régime d'obligation, sachant que certains professeurs peinent à terminer leur programme ?

L'existence d'une journée nationale de prévention du harcèlement, en novembre, permet-elle selon vous de faire œuvre pédagogique utile ?

Cette politique publique est-elle à la hauteur des enjeux sociétaux que comporte la valorisation du vouloir vivre ensemble ? L'humain et les émotions ont-ils la place qui leur revient ?

Enfin, existe-t-il dans d'autres pays comparables au nôtre, des approches différentes ou complémentaires dont nous pourrions nous inspirer ? On parle ainsi beaucoup du cas de la Finlande. Je vous remercie pour les réponses que vous allez pouvoir nous apporter.

M. Éric Debarbieux, ancien président-fondateur de l'Observatoire international de la violence à l'école et vice-président de l'association « Prévenance ». – Pourrez-vous me redire les questions au fur et à mesure.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Je vais le faire car nous sommes très intéressés par les appréciations humaines que vos positions ont reflétées depuis des années. Tout d'abord, le harcèlement scolaire et le cyber harcèlement sont-ils en augmentation, en stagnation ou en diminution ces dernières années ?

M. Éric Debarbieux. – La réponse doit être nuancée car on observe une stagnation globale du nombre des victimes. Il n'y a pas d'augmentation globale ce qui n'est pas pour autant satisfaisant car le cyberharcèlement, qui est un nouveau moyen technique de harceler, concerne les mêmes acteurs que le harcèlement scolaire c'est-à-dire des victimes qui sont de leur établissement scolaire, car on sait que 80 % des agresseurs identifiés sont des élèves de l'établissement.

Les deux phénomènes sont liés et il y a un lien avec le climat scolaire. Le positif c'est qu'après le grand silence des années 70, 80 et 90 jusqu'en 2010-2011, a succédé une période de connaissance, de reconnaissance du phénomène et de tentative de sensibilisation de politiques publiques, avec une certaine médiatisation qui me satisfait car, au moins, cela montre aux victimes qu'elles ne sont pas totalement isolées et seules, avec une prise en charge qui est insuffisante mais qui a progressé.

Par contre, il y a un changement dans les formes avec le cyberharcèlement qui est un phénomène qui a pris de l'ampleur, est un outil de plus utilisé par les harceleurs qui agissent en groupe. Il est dangereux car, dans le monde cyber, les conséquences sont rapides et pour les enfants le monde virtuel c'est leur réalité, « leur monde ». Alors ils ont l'impression que c'est le monde entier qui leur en veut, qui les exclut. De plus, j'ai eu à connaître de conséquences, en l'espace de 15 jours, qui peuvent être très lourdes, fatales.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Vous l'avez dit, ses modalités d'expression ont évolué, ce qui est très grave et pensez-vous qu'il y a eu une amplification du phénomène récemment, notamment avec le confinement ?

M. Éric Debarbieux. – C'est très compliqué car je suis en train de renseigner une enquête menée dans un très gros lycée sur ce sujet, enquête qui n'a pas montré d'augmentation pendant le confinement. Il peut y avoir eu une augmentation, car les enfants ont été plus souvent derrière leur écran mais à l'inverse cela peut avoir diminué car avec l'enseignement à distance les enfants n'ont pas été en cour de récréation et cela n'a pas autant « engrainé » suivant la formule consacrée. Je reste donc très prudent car scientifiquement des enquêtes comparatives avant/après très précises sont encore à mener, ce qui sera probablement un peu long comme toujours.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Il est encore trop tôt pour donner une réponse précise.

M. Éric Debarbieux. – Il faut connaître les hypothèses sur lesquelles on veut travailler et vérifier, car on ne peut laisser aucune piste, aucune possibilité de côté que ce soit la stagnation, la diminution ou l'augmentation.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Par ailleurs, quel regard portez-vous sur les actions mises en place par le ministère de l'Éducation nationale pour lutter contre ce phénomène ? La mise en place d'actions, par le CESC et l'ensemble de la communauté éducative, la définition d'orientations visant à lutter contre le harcèlement scolaire et à le prévenir, sont limitées au stade du volontariat. Faudrait-il passer à un régime d'obligation, sachant que certains professeurs peinent à terminer leur programme ?

M. Éric Debarbieux. – C'est effectivement très compliqué. Le harcèlement est l'affaire de tous et il n'y a pas une catégorie de personnels qui doit être spécialiste du harcèlement, car il peut se passer n'importe où et chaque adulte doit être à même de déceler, écouter et agir. Il en est de même avec les élèves car la prévention grâce aux élèves formés pour cela est très importante.

Il y a un progrès effectivement quand les conseillers principaux d'éducation (CPE), les infirmières scolaires sont formés pour cela mais c'est plus compliqué dans le primaire car il n'y a pas de vie scolaire. C'est une de nos erreurs de se focaliser sur le second degré et de ne pas suffisamment prendre en compte le primaire alors que la prévention précoce est probablement la plus efficace. C'est complexe d'en faire une obligation, car nos enseignants sont formés par nature à enseigner, à transmettre des savoirs et des connaissances, spécialement en France. Dans notre pays, curieusement, y compris dans le discours ministériel, tout ce qui est en dehors de la transmission des savoirs est considéré comme moins important alors que la recherche montre que le harcèlement est un obstacle, y compris chez les très bons élèves, à la transmission des connaissances.

Il faut donc opérer un changement global de nature idéologique pour régler cette contradiction presque philosophique : qu'est ce qui est premier, l'enfant ou le savoir ? Les deux en réalité. Mais on aimerait bien déléguer, que ce « sale boulot » de la prise en compte du harcèlement soit fait par quelqu'un d'autre, mais malheureusement ce n'est pas possible. C'est donc le rôle de la formation, de la socialisation professionnelle, du travail en équipe que de lutter contre le harcèlement. Mais on en est encore au modèle dit de la « boîte d'œufs », où on travaille bien, mais chacun pour soi, dans sa classe, et où ce qui se passe dans l'espace interstitiel, c'est-à-dire souvent le harcèlement, n'est pas suffisamment pris en compte. C'est là une très grande différence dans la manière dont on conçoit même le métier d'enseignant. Si je dis qu'il faut aussi être éducateur, je m'attire les foudres du « clan anti-pédago » et de « supposés penseurs » qui sont très souvent du côté de l'extrême-droite.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Mais je reviens sur ma question du volontariat et de la systématisation, pensez-vous que la lutte contre le harcèlement doit figurer dans le programme scolaire et dans l'organisation de l'établissement ?

M. Éric Debarbieux. – Oui, tout à fait. C'est en principe le cas et la loi est déjà claire : toutes les différentes lois ou les circulaires qu'il faut sont là pour dire qu'un établissement scolaire dans son ensemble doit faire face au harcèlement scolaire. Mais pour changer la réalité du non-travail en équipe, c'est beaucoup plus dur que de poser une obligation qui existe déjà. Vous le savez, j'ai travaillé à l'époque avec plusieurs ministres de bords politiques différents, mais pour inscrire cette obligation dans la loi, cela a été une bagarre et d'ailleurs un amendement en ce sens a été voté par le Sénat dans le texte sur l'école de la bienveillance. Oui, il faut une obligation, mais elle existe déjà.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Merci, c’est très clair. Sur un autre outil de lutte, l’existence d’une journée nationale de prévention du harcèlement, en novembre, permet-elle selon vous de faire œuvre pédagogique utile ?

M. Éric Debarbieux. – Moi, je n’ai rien contre, c’est bien, comme toutes les journées internationales spécifiques. Cela participe de la prise de conscience même si, je l’avoue, je suis un peu sceptique. Il existe aussi le concours contre le harcèlement dont j’ai été à l’origine et qui a un grand succès, avec des affiches et des vidéos réalisées par les élèves auquel je crois plus car ces réalisations pédagogiques permettent un travail de fond dans la longue durée et une journée de présentation. Comme le harcèlement prend tout son temps, je suis donc sceptique contre un programme magique ponctuel que l’on introduirait dans l’établissement et qui va se perdre. La vraie clef, c’est un changement fondamental de climat, d’habitude et qui dépend d’autre chose que d’une journée. Le vrai problème et je le dis depuis mes premières interventions en 1991 contre la violence, c’est l’absence d’équipe adulte solide et quand on a un *turn-over* important d’enseignants de 50-60 % dans un établissement. J’ai d’ailleurs un souvenir précis en ce sens dans l’académie de Créteil. Tant que cela ne sera pas réglé, tout le reste sera cosmétique.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Merci, pour ces réponses très claires. Je vais poursuivre sur les numéros 30 18 et 30 20. Sont-ils connus et efficaces pour libérer la parole ? Faut-il un numéro unique ? Les élèves les connaissent-ils ?

M. Eric Debarbieux. – Ces numéros sont des outils parmi d’autres. Je ne suis pas capable de vous répondre précisément sur le fait qu’ils soient bien connus ou bien placés. Il y a eu une vraie « bagarre » pour les mettre en place. Après leur instauration, nous n’avions au départ pas assez d’écoutes. Seul un appel sur cinq était décroché, voire un appel sur dix. Il y a eu du progrès.

Ce sont maintenant des délégations de service public qui prennent en charge ce service. Elles mériteraient d’être interrogées très sérieusement, afin de savoir où en est la continuité de ce type de service qui dépend souvent du monde associatif.

Je ne le prends que comme un outil au service de la lutte, laquelle ne peut être efficace que s’il y a une véritable redescende vers les établissements, avec une régulation au minimum départementale de ces phénomènes. Nous n’avons pas encore assez progressé là-dessus.

Nous avons peut-être progressé sur la question de la prévention et de la prise en charge du harcèlement dur, mais nous avons encore beaucoup à faire, et pas simplement avec un numéro. Je n’ai absolument rien contre le travail formidable que fait Justine Atlan sur le cyberharcèlement avec son association e-Enfance, car ils vont aussi dans les établissements et connaissent le terrain. Un numéro « hors sol » peut avoir une efficacité moyenne, mais ces numéros restent en effet indispensables.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Existe-t-il dans d’autres pays comparables au nôtre des approches différentes, complémentaires, dont nous pourrions nous inspirer ? On parle beaucoup du cas de la Finlande.

M. Éric Debarbieux. – Dans le monde scientifique spécialisé sur la question, deux grandes directions sont prises.

La première recherche le programme bien conçu qui, en étant appliqué dans un établissement scolaire, réglerait la question une bonne fois pour toute Il y a une très forte culture de l'évaluation, par exemple la culture finlandaise. Le programme KiVa – que Salmi Valli et ses collègues ont mis en place – est extrêmement prometteur.

Seulement, plusieurs problèmes se posent. Le principal tient au contexte qui, en Finlande est effectivement différent du nôtre sur le plan du nombre d'élèves par classe, des budgets alloués à la lutte contre le harcèlement, etc.

En outre, le programme KiVa, qui est probablement un des meilleurs du monde, a coûté une nombreuse équipe d'universitaires pendant plusieurs années afin de le mettre en place. En France, il est quasiment impossible d'obtenir simplement 10 000 euros pour mener une enquête de victimation.

Au-delà de ces différences économiques, le contexte diffère au niveau structurel sur le plan de l'école, mais également idéologique. La thématique du bien-être des élèves et du harcèlement a été prise de front dès le début des années 1970 par Dan Olweus en Europe du Nord, ou encore Peter Smith en Angleterre. Cette lutte y est donc beaucoup plus ancienne que la nôtre.

En dehors de la voie du « programme miracle », une deuxième voie commence à être majoritaire. Les évaluations montrent que la réussite d'un programme va dépendre de deux choses : du programme lui-même et de la fidélité à ce programme, mais surtout de ses conditions d'implantation, c'est-à-dire de la mobilisation d'une équipe, d'un chef d'établissement, d'un directeur d'école, pour le faire réussir.

Ces conditions ne sont pas souvent réalisées : il faut une équipe soudée d'adultes formés qui voient dans la lutte contre le harcèlement une partie du sens de leur métier. Nous en revenons à la question de la solidité des équipes éducatives et de leurs choix de valeurs dans les équipes éducatives. Les choix qui seraient optimaux ne correspondent pas – pour des raisons historiques et de construction du métier qu'on peut comprendre mais que je regrette –, ne correspondent pas forcément aux valeurs françaises.

De plus, cette approche montre qu'un programme miracle sans conditions valables d'implantation peut échouer. Il y a eu aux États-Unis une très forte impulsion, avec beaucoup d'argent, sur les questions du programme contre le *school bullying* ou contre la violence – car ces problèmes y sont très importants. Ils ont tenté de nombreux programmes en partenariat avec la police, ou avec leur communauté, et ont été très déçus. En effet, même si les programmes fonctionnaient au départ, les résultats chutaient au bout d'un an ou deux. Ils se sont donc de plus en plus tournés vers une approche par le climat scolaire ou une approche par le changement global de l'ethos d'un établissement.

En Israël, ce qui est en train de se passer sous l'impulsion de Rami Benbenisthy est intéressant. En effet, à partir des enquêtes de victimation, le diagnostic précis d'un climat est dressé afin d'essayer de faire bouger les équipes. C'est essentiel. Je travaillais à ce sujet ce matin avec un lycée français à l'étranger.

On dit parfois que ce sont d'abord les élèves qui doivent bouger, mais ce sont aussi les équipes. Autrement, on dira que c'est de la faute des élèves et des victimes, ce qui les précipitera à nouveau dans la honte d'être victime. Ainsi, une approche beaucoup plus globale et systémique est absolument nécessaire.

Je souhaite soulever un dernier point. Il ne faut pas oublier que le harcèlement scolaire a des origines qui ne sont pas que scolaires mais multifactorielles. On pense aux facteurs sociaux ou parentaux, mais ce n'est pas si simple. Il faut bien saisir que le harcèlement est très souvent constitué de petits faits. On ne va pas aller sur les faits les plus lourds du harcèlement qui sont les plus médiatisés. Ces petits faits s'accumulent, se combinent entre eux. En s'accumulant ces « micro-violences », comme je les appelle depuis longtemps, pourrissent la vie d'un adolescent ou d'une adolescente, voire parfois d'un professeur en devenant extrêmement dangereux pour leur santé mentale.

Le harcèlement n'est pas seulement le fait d'un individu sur un autre, c'est aussi un phénomène de groupe. Des groupes qui s'identifient contre celui ou celle qui n'en fait pas partie, qui a des différences – réelles ou fabriquées pour rejeter –. Tout ce qui touche à l'homophobie, au sexisme, au racisme, mais aussi à l'aspect physique d'un élève, comme la grossophobie, ou simplement le fait que ce soit un « trop bon » ou « pas assez bon » élève en relève. Peu importe : l'autre, voilà l'ennemi.

Il est évident que, si nous voulons lutter contre la violence en milieu scolaire, il faut aussi la penser comme un problème fondamentalement politique. Quand la politique française prend comme argument électoral la peur ou le marquage de l'autre, il ne faut pas être étonné que cela ait un impact dans les cours de récréation. Nous, les adultes, avons un poids considérable d'exemple à donner. Quand trois adultes ne sont pas capables de parler de politique sans en venir aux mains, il ne faut pas s'étonner que leurs enfants aient eux-mêmes des difficultés à se parler dans les cours de récréation.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Je partage votre sentiment. Je pense que c'est un problème de société. Tant qu'on ne changera pas notre façon de fonctionner, nous n'arriverons pas à modifier le climat qui existe en beaucoup de lieux.

M. Eric Debarbieux. – Au niveau des attitudes pédagogiques possibles, on se contente très souvent de dire que « le harcèlement n'est pas bien », ou bien encore on va lutter directement ou sensibiliser contre le harcèlement. C'est bien, et il faut le faire, je n'ai aucun doute là-dessus, mais je crois beaucoup plus à des stratégies indirectes. Ainsi, comment va-t-on apprendre à des enfants très jeunes à coopérer ? On peut penser à la philosophie pour enfant.

Ayant été instituteur pendant longtemps, et un des responsables nationaux du mouvement Freinet dans les années 1980, je sais très bien que les valeurs de la coopération, du travailler ensemble et non pas simplement du parler ensemble, sont primordiales pour réaliser une œuvre collective. C'est une attitude pédagogique fondamentale que l'on peut apprendre en formation d'enseignant. Nombre d'entre elles sont encore très verbeuses, ne sont pas assez des formations du « faire » et sont extrêmement limitées quant à la sensibilisation au harcèlement. Quand un enseignant ne reçoit qu'une ou deux heures de formation sur ce sujet, il n'est pas pensable que cela puisse fondamentalement changer les choses. Encore une fois, je crois beaucoup plus aux approches indirectes, où, même sans parler de harcèlement, on va travailler contre le phénomène en toute conscience. Simplement apprendre la discussion est quelque chose d'essentiel.

Il ne faut pas oublier que nous sommes dans une démocratie. Je me rappelle avoir fait le même type d'intervention en Hongrie où je ne m'étais pas privé de dire ce que je pensais des possibilités de discussion.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Je crois qu’il nous faut apprendre à vivre ensemble.

M. Jacques Groperrin. – Monsieur Debarbieux, que de chemin parcouru depuis votre premier ouvrage *La violence dans la classe*, paru en 1990. J’ai le sentiment que les choses se sont renforcées. Vous avez dit tout à l’heure « quoi qu’il en soit ». Ce sont des termes à la mode, pour certains, c’est « quoi qu’il en coûte ». J’ai bien compris que vous étiez dans un projet politique et je peux le comprendre. Je suis là pour vous entendre.

Je suis surpris. C’est la première fois que j’entends un professeur ou un chercheur qui nous dit que c’est surtout un phénomène de groupe. Je le comprends, mais avant d’être un phénomène de groupe, c’est un enfant qui commence à embêter un camarade et qui agglomère d’autres enfants pour pouvoir se singulariser au sein d’une classe ou d’un établissement scolaire. Un groupe est constitué d’entités, de singularités.

J’entends votre vision pédagogue. Je ne sais pas si on peut introduire un cours pour lutter contre le harcèlement, mais si on s’intéresse uniquement aux savoirs académiques, les élèves ne pourront pas apprendre s’ils sont mal à l’aise dans leur établissement scolaire. C’est quelque chose de transversal.

Concernant la Finlande, ce pays est peut-être en avance, mais il dispose d’un modèle économique différent, de l’autonomie, de recrutements différents des enseignants, que certains ont combattu et que vous combattez vous-même. On ne peut pas avoir tout et son contraire.

Concernant la responsabilité des parents, certains ne croient jamais que leur enfant est un harceleur. Comment faire par rapport à cela ?

Enfin, y a-t-il un lien entre les résultats scolaires et le harcèlement ? Ce dernier peut venir des parents et peut-être des professeurs, pour qu’il y ait certains très bons résultats scolaires dans certains pays asiatiques ou autres.

M. Éric Debarbieux. – Je suis d’accord sur le fait que la dynamique de groupe est bien sûr constituée d’individus qui s’agglomèrent. Il y a des leaders de groupes positifs ou négatifs.

Il faut être très clair : nos enseignants ont besoin d’avoir une vraie formation et, en particulier, de formations très concrètes sur la dynamique de groupe. Certaines personnes vont travailler 40 à 45 ans avec des groupes d’enfants et de jeunes qui n’ont pas forcément envie d’être là, sans avoir suivi un cours sur la dynamique de groupe !

Par exemple, quand je parle de minorités et de difficultés liée aux minorités, la psychologie sociale a bien montré comment la minorité pouvait agir avec et sur le groupe lui-même. Cela fait partie des formations qui doivent être beaucoup plus dispensées.

À ce propos, je rappellerai une chose : j’avais obtenu à l’époque de Luc Chatel la mise en place d’un programme de « formateurs de formateurs ». C’est de là que ça part : on manque de formateurs réellement formés. Ce programme devait durer trois ans, mais s’est interrompu.

Les référents harcèlement ont toujours été le problème de l’Éducation nationale, qui place des référents partout. Les référents harcèlement étaient en même temps référent

« laïcité », référent « instruction civique », référent « violence »... Ils n'avaient pas le temps. Quelques fois le référent était lui-même inspecteur d'académie, ce qui montrait bien le temps qu'il pouvait consacrer à cela. Il y a là un vrai manque.

Je ne suis pas contre l'idée de l'autonomie des enseignants et des équipes, à partir d'un vrai projet qui comporte tout de même des références nationales et où la lutte contre le harcèlement est menée pour le bien-être des élèves. C'est quelque chose qui, culturellement, nous a semblé en France superfétatoire. Au mieux, cela pourrait être intéressant. C'est là encore quelque chose qui pose question.

Je ne peux pas répondre à tout ce que vous avez dit, mais je partage des points de votre discours.

Concernant votre dernière question, on sait que le harcèlement a un impact très fort sur la scolarité. C'est un des facteurs majeurs du décrochage scolaire. Une enquête faite par Catherine Blaya dans l'académie de Dijon montre que 24 % des élèves décrocheurs le sont directement à cause du harcèlement.

Maintenant, est-ce que le niveau scolaire d'un pays a en lui-même un impact sur le harcèlement ? Je vous avoue que je ne sais pas. Je n'ai pas d'éléments de comparaison. Il faut toutefois se méfier de certains *a priori*. Par exemple certains des pays qui ont un niveau scolaire bien supérieur au nôtre d'après des enquêtes comme PISA – sur laquelle il y aurait beaucoup à redire –, sont parfois aussi champions du monde du taux de suicide chez les adolescents. Il faut réfléchir sur des corrélations possibles qui sont moins positives que ce qu'on imagine.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Merci beaucoup pour votre participation à cette audition dans le cadre de la mission que nous menons et de votre approche directe. Je résume en quelques mots vos propos : vous parliez de bouger les équipes, être formé et éduqué à travailler ensemble, faire ensemble. Vous souligniez que l'attitude fondamentale ainsi que l'approche globale et systémique ou encore la transversalité des comportements sont essentielles. Vous proposiez de remettre de la cohérence et de la cohésion entre tous les acteurs qui ont à traiter de cette question.

M. Éric Debarbieux. – Permettez-moi d'ajouter deux choses simplement auxquelles je tiens vraiment.

Tout d'abord, bouger les équipes, oui, mais les stabiliser. Encore une fois, nous avons un problème de gestion des ressources humaines : celui de l'instabilité des équipes éducatives, en particulier dans les lieux les plus difficiles en France. Ce n'est pas uniquement le fait de l'Éducation nationale. Nous avons les mêmes problèmes avec les éducateurs ou les policiers. Le turn over des équipes doit en tout cas être réglé, pas simplement pour le harcèlement, mais pour la violence en milieu scolaire en général.

Ensuite, effectivement Monsieur Groperrin prenait l'exemple d'un garçon qui en harcelait un autre. Il a raison car cela part plus souvent de garçons que de filles – même si elles ne sont pas non plus inactives et pas forcément toutes des victimes. Je souhaite parler des questions de punition, sur lesquelles je vais publier un livre. On pense souvent que la meilleure manière d'agir est la répression. Je ne suis surtout pas un non-directif et un antirépressif : s'il le faut, il le faut. D'ailleurs dans mes cours, je disais souvent à mes

étudiants : « tout sauf rien », dans certaines limites car si vous ne faites rien cela encourage à continuer, à aller plus loin.

Nous savons, en particulier chez les garçons, que plus on punit, plus on aggrave, chez une minorité très active leurs comportements. La punition, chez cette minorité, est une preuve de virilité : « plus je suis punis, plus je suis un homme ». Il faut ouvrir un vrai débat sur le véritable rôle de la répression en éducation, ses limites, ses possibilités et arrêter de penser de manière magique, consistant à dire, ou bien qu'il ne faut jamais punir et qu'il n'y aura pas de problème, ou bien qu'il faut toujours punir et que les choses seront réglées. C'est une pensée très naïve.

Dernier exemple que j'utilise encore quand j'interviens auprès d'établissements, d'élèves et de professeurs. Quand un garçon en embête un autre, le professeur peut coller le premier, qui va continuer d'embêter le second, conduisant à ce que le premier soit encore collé, et ainsi de suite. On obtient comme cela la construction d'un noyau dur dans les établissements scolaires qui sont extrêmement actifs et hyperactifs dans ces questions de harcèlement.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Merci beaucoup pour ces précisions. En termes d'éducation, il faut être dans la nuance. Merci pour votre contribution qui nous sera très utile.

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

La réunion est close à 12 h 25.

Mercredi 7 juillet 2021

- Présidence de Mme Sabine Van Heghe, présidente -

La réunion est ouverte à 12h30.

Audition de M. Erwan Balanant, député, auteur du rapport de mission gouvernementale : « Comprendre et combattre le harcèlement, 120 propositions »

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – M. le Député Erwan Balanant, cher collègue, comme vous le savez, les auditions de notre mission créée au titre du droit de tirage du groupe Les Indépendants-République et Territoires sont consacrées au harcèlement en milieu scolaire, et notamment à sa dimension « cyber ».

Au terme de 5 semaines intenses d'auditions et de 2 déplacements sur le terrain, nous avons souhaité vous entendre sur un sujet que vous connaissez parfaitement et ainsi pouvoir librement échanger et confronter nos points de vue.

Au nom de tous mes collègues, je souhaitais donc vous remercier très sincèrement d'avoir répondu à notre invitation.

Il y a 2 ans en effet, à la suite de l'examen en séance du projet de loi pour l'école de la confiance dans lequel vous avez fait inscrire le droit pour les enfants à suivre une scolarité sans violence ni harcèlement, vous avez été chargé d'une mission par le Premier ministre sur cette question qui constitue une priorité du ministère de l'éducation.

À l'automne 2020 vous avez donc rendu public votre rapport qui présente un état des lieux très complet de la situation, fruit d'un travail qui fait honneur à son auteur, et qui est assorti de 120 propositions d'action.

Nul doute que le « rapport Balanant » constitue une référence incontournable en la matière, ce qui justifie votre présence parmi nous aujourd'hui.

Comme vous, nous estimons que ce fléau doit être combattu le plus efficacement possible. Surtout que la dimension « cyber » en a radicalement changé la nature, la portée et donc les conséquences dramatiques sur les élèves.

Le harcèlement tend alors à se disséminer, à se réfugier derrière un anonymat qui en démultiplie les conséquences dévastatrices. Il ne s'arrête plus aux portes de l'école, du collège ou du lycée mais crée un *continuum* qui ignore les lieux, les horaires et l'intime de la vie familiale.

Vous l'avez encore évoqué, le 18 mai dernier, en interrogeant le ministre de l'Éducation nationale sur cet aspect et je vous cite : « Tolérer la violence en ces lieux, c'est l'ancrer dans le développement des enfants et la cautionner dans la société des prochaines décennies ». Vous aviez rappelé à cette occasion que des solutions existent.

Nous sommes donc impatients de vous entendre pour un propos liminaire, avant que notre rapporteure Colette Melot suivie par nos nombreux collègues présents ce jour n'entament le débat dont je sais qu'il sera passionnant et à la hauteur de l'enjeu.

Mon cher collègue, je vous cède la parole sans plus attendre.

M. Erwan Balanant. – Madame la Présidente, je vous remercie pour cette occasion de pouvoir échanger avec vous. Cette interaction est de nature à nourrir nos futures réflexions.

Je souhaite revenir brièvement sur le contexte d'écriture de ce rapport. Je tiens à le préciser, il n'est pas issu de faits personnels. J'ai été en pension dans un collège puis lycée breton, et je n'ai pas le souvenir d'avoir été victime de harcèlement. Cette réflexion est issue du rapport que m'avait confié Marlène Schiappa en 2017 sur le harcèlement de rue. J'ai pour ainsi dire « remonté la pelote » : tout commence à l'école, qui est le lieu de l'apprentissage de la socialisation. Il faut donc traiter la question du harcèlement dès l'école.

A l'occasion de l'examen du projet de loi sur l'école de la confiance, j'ai été surpris de n'y trouver aucune disposition relative à la lutte contre le harcèlement scolaire. Je l'ai été d'autant plus quand j'ai constaté que les mots de « harcèlement scolaire » étaient absents du code de l'éducation. J'ai donc déposé un amendement visant à instaurer un droit à une scolarité sans harcèlement lors de l'examen du texte. Il semblait dans un premier temps ne pas être accepté par le ministère, mais par un mouvement de séance – comme vous en connaissez aussi au Sénat – l'amendement a été voté. Cela ne représente que le début de mon travail : Édouard Philippe m'a par la suite confié une mission sur le harcèlement scolaire. Quels constats ai-je pu dresser ?

Premier constat : en matière de harcèlement, il y a eu des avancées, une amélioration en raison d'une prise de conscience sur ce phénomène. Mais il faut désormais aller plus loin et plus vite, une nouvelle politique publique doit être mise en place. J'y reviendrai.

L'actualité aujourd'hui, avec la condamnation à quatre à six mois de prison avec sursis, de 11 coupables dans l'affaire Mila nous rappelle le fléau qu'est le cyberharcèlement. Un enfant cyberharcelé n'a plus de répit. Avant, vous pouviez vous ressourcer chez vous. Désormais, le cyberharcèlement est permanent. Un certain nombre de choses pourrait être faites. Par exemple, les parents pourraient interdire l'utilisation du téléphone dans la chambre de l'enfant, ou encore, tous les téléphones, y compris ceux des parents, pourraient être mis le soir sur un guéridon. Il faut d'ailleurs s'appliquer à soi-même ce que l'on demande aux enfants.

Deuxième constat : avec le cyberharcèlement, le harcèlement peut très vite, à travers la viralité, sortir du cadre des camarades de classe, pour prendre une dimension nationale, voire mondiale. L'affaire Mila l'a montré de manière paroxystique.

Troisième point : le cyberharcèlement laisse des traces – sur le développement de l'enfant, mais aussi sur les réseaux sociaux et ceci à vie. Il faut faire comprendre aux enfants que les contenus demeurent, même si la personne qui les a reçus les supprime. Il restera une rémanence perpétuelle sur les réseaux sociaux, car, même si les forces de l'ordre ont retiré ces contenus, d'autres personnes peuvent les avoir stockés.

Voilà le constat. Il faut une grande politique publique sur le sujet. Le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement doivent devenir une grande cause nationale pendant un an. Il y a eu une prise de conscience à la suite des travaux de Debarbieux, et tous les gouvernements successifs ont agi, participant à cette prise de conscience. Mais il faut aller plus loin, car la

prévention du harcèlement à l'école permet d'agir sur les autres périodes de la vie : harcèlement au travail, dans la rue, en politique, etc.

Cette politique doit définir un interdit. Le cyberharcèlement et le harcèlement scolaire ne sont pas bien définis dans le code pénal. Le code de l'éducation doit être réécrit et il faudrait décliner, dans le code pénal, un délit de harcèlement scolaire et de cyberharcèlement similaire à ce qui existe en matière de harcèlement au travail. Cela permet de créer un interdit, non pas dans un but unique de répression, mais car il est important dans une société de dire ce que l'on accepte et ce que l'on n'accepte pas. Le code pénal sert à définir des interdictions sociétales, il est le pivot de toutes les politiques publiques que l'on va mettre en place.

Dans les 120 propositions présentées dans mon rapport, toutes ne proposent pas des choses nouvelles. Certaines visent aussi à développer les choses qui existent, à augmenter les moyens consacrés, ou encore généraliser les dispositifs qui fonctionnent.

Le programme pHARe, « clé en main », va sortir de l'expérimentation et être généralisé à l'ensemble des académies à la prochaine rentrée. Toutefois, il reste sur la base d'une participation volontaire des établissements. Or, une politique de prévention du harcèlement doit se faire dans chaque école, collège et lycée.

Le deuxième axe, dans le domaine du « cyber », concerne les parents, qui ne connaissent pas nécessairement les pratiques de leurs enfants sur les réseaux sociaux. J'ai 50 ans et je pense maîtriser les réseaux sociaux. Mais cela ne veut pas dire y avoir les mêmes pratiques que les jeunes. Je suis surpris, dans mon cercle familial, de voir les interactions qu'ont les jeunes sur les réseaux sociaux. Je ne plaide pas pour leur interdiction, car les réseaux sociaux sont aussi des outils intéressants, mais il faut que les parents soient formés. Il faut une campagne de sensibilisation sur les dangers du téléphone. Je vais faire un parallèle avec la voiture. C'est un outil de liberté, mais aussi dangereux qui est dans les mains d'un chauffard.

Enfin, cette politique publique doit comporter un axe « réseaux sociaux ». Ils doivent prendre leurs responsabilités. Ils ne peuvent pas se contenter de se cacher derrière leurs conditions générales d'utilisation et y renvoyer.

Il faut faire sortir la lutte contre le harcèlement scolaire du silo de l'éducation nationale : il faut une politique interministérielle. Sous forme de boutade, je dis souvent qu'il faut un ministre de la jeunesse auquel serait attaché à ministre délégué à l'éducation nationale. Il faut créer un groupement d'intérêt public – ou une autre forme de coopération – qui regrouperait différents acteurs sur la question du harcèlement et du cyberharcèlement. Cela a été fait pour l'enfance en danger – et fonctionne bien. Cela permettrait de disposer d'un bras pour cette politique interministérielle.

Il faut une prise de conscience de l'ensemble de la société, non seulement sur ce fléau, mais aussi sur la nécessité de changer la société pour la tourner vers plus d'empathie et vers plus d'écoute. Cela nécessite aussi un changement de l'école. Notre école a les défauts de ses qualités : elle est capable de grandes choses, mais a aussi des travers. L'école forme des individus et laisse peu de place au travail de groupe. À titre personnel, je serai ainsi favorable à des notes de groupe.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Vous avez évoqué les parents. L’ignorance, l’éloignement font qu’ils ne sont pas tous conscients de ce qui se passe sur les réseaux sociaux.

Nous avons auditionné les réseaux sociaux. Ceux-ci n’ont pas avancé dans leurs propositions depuis la parution de votre rapport, sur le sujet de l’anonymat. Ils ont l’impression d’agir, mais en fait c’est loin d’être suffisant.

Nous nous sommes également rendus dans deux collèges, l’un en Seine-et-Marne et l’autre dans le Pas-de-Calais. Dans les deux établissements, le harcèlement est pris à bras le corps. Nous avons vu l’importance du travail de l’équipe pédagogique. Mais combien d’autres établissements ne s’inscrivent pas dans une telle démarche ! Il faudrait généraliser ce qui fonctionne dans ces établissements.

L’idée de grande cause nationale a également été évoquée avec les personnes auditionnées, notamment la Défenseure des droits. Les médias s’emparent parfois de ce sujet, mais souvent seulement lors de faits graves.

M. Erwan Balanant. – A la suite de mon rapport, j’ai déposé une proposition de loi visant à réécrire le code de l’éducation, le code pénal, et proposant un accompagnant des victimes. Il faut les accompagner, car le traumatisme peut être terrible – et avoir un coût pour la société.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Cela fait désormais 10 ans que cette problématique est prise à bras le corps. Toutefois, il demeure un sentiment de manque de coordination. On constate des différences énormes entre territoires, parfois même entre établissements dans la prise en compte et la lutte contre le harcèlement.

Je suis d’accord pour inscrire l’interdit dans la loi, mais pourquoi ne l’a-t-on pas fait avant ?

Il faut également travailler avec les plateformes, pour augmenter la compréhension des conditions générales d’utilisation. Elles sont souvent peu claires pour un enfant et ses parents. Personne ne les lit. Il est nécessaire d’avoir une telle prise de conscience de l’ensemble des acteurs qu’elle rejaille sur l’école. Il faut également travailler sur des thématiques transversales comme la citoyenneté.

Enfin, on nous a dit que l’école manque de moyens, de temps dans les programmes. Il est nécessaire de changer l’école. En effet, on peut mettre en place toutes les actions que l’on veut, mais si l’enfant y est imperméable, cela n’aura aucun effet.

M. Erwan Balanant. – Il y a eu une prise de conscience il y a 10 ans. Je souhaite rendre hommage au travail d’Éric Debarbieux, ainsi que de Luc Chatel qui a été le premier ministre de l’Éducation nationale à réfléchir au harcèlement scolaire et à mettre en œuvre des actions pour lutter contre ce problème de société. 10 ans, c’est court dans le temps de la société : il faut alors accompagner le processus. Je fais un parallèle avec le harcèlement au travail : au départ, on trouvait également cela normal, puis il y a eu une prise de conscience menant à l’interdiction du harcèlement au travail, qui a constitué un point de rupture.

La prise de conscience du harcèlement scolaire se fait par itération, progressivement. Cela nécessite un changement structurel. Je prendrai un exemple : les études de climat scolaire. Lorsqu’un établissement diligente une telle étude, le résultat lui appartient :

les données ne remontent pas au ministère. Il n’y a donc pas de chiffres sérieux sur le harcèlement scolaire. Ceux qui sont donnés sont calculés « au doigt mouillé ».

Ma première proposition consiste en la mise en place d’un baromètre pour mesurer le climat scolaire. Il me semble également important de noter les collèges et lycées, de différencier entre ceux qui agissent contre le harcèlement scolaire, et ceux qui ne font rien. Il peut exister des établissements qui ont d’excellents résultats scolaires mais qui ne mettent en place aucune politique de prévention du harcèlement scolaire, et avec pour conséquence un climat d’études très difficile.

Je me réjouis que le Sénat se soit saisi du sujet du harcèlement. Permettez-moi seulement d’exprimer un regret. Comme c’est souvent le cas sur ces sujets et les thématiques du *care* de manière générale, l’assemblée ici présente est très majoritairement féminine.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Que pensez-vous de l’anonymat sur internet ? On ne peut pas agir car les auteurs de cyberharcèlement, d’insultes ne sont pas retrouvés.

M. Erwan Balanant. – Il ne faut pas confondre anonymat et pseudonymat. Sous le contrôle d’un juge, les forces de l’ordre peuvent, dans le cadre d’une procédure judiciaire, retrouver une personne cachée derrière un pseudonyme, notamment grâce à l’adresse IP. Je pense qu’il ne faut pas interdire l’anonymat. C’est un outil pour les lanceurs d’alerte. En revanche, il faut changer la façon dont on perçoit, et se perçoivent les réseaux sociaux. Ils se présentent comme des tuyaux et pas comme des médias. Or, comme l’indique la loi du 29 juillet 1881, tout média est responsable de ses publications, à travers son directeur de publication qui est pénalement responsable. Facebook a supprimé le compte de Donald Trump. C’est donc bien qu’il a une ligne éditoriale.

Certes des associations comme la Quadrature du Net estimeraient que ces considérations sont « liberticides ». Mais ce n’est pas le cas. L’expression dans notre pays est libre, mais il y a des règles à respecter.

Mme Toine Bourrat. – Un journal vérifie une information. L’information n’est pas diffusée tout de suite, permettant au directeur de rédaction de procéder à sa vérification. Sur les réseaux sociaux, tout va bien plus vite. En outre, l’anonymat facilite la diffamation.

M. Erwan Balanant. – Ce serait possible, à condition d’avoir un outil juridique plus puissant. L’affaire Mila est le premier jugement médiatique appliquant la loi du 3 août 2018, où un unique tweet, mais inséré dans une attaque « en meute » est un délit.

Pour moi ce n’est pas l’anonymat qu’il faut condamner, mais les propos. Le cyber doit être considéré comme un espace public comme les autres : des personnes qui profèreraient des insultes dans la rue se feraient arrêter en raison des propos qu’elles tiennent, et ce même si elles sont masquées.

M. Thomas Dossus. – L’anonymat n’est pas le véritable enjeu ; c’est plutôt le sentiment d’impunité qui pose problème, d’autant que les harcelés connaissent bien souvent les harceleurs. Il faut pouvoir signaler un tweet haineux, un cyberharcèlement et que tout cyberharcèlement fasse l’objet d’une réponse rapide. L’affaire Mila a montré qu’on peut être considéré comme harceleur avec un seul tweet. Avec les réseaux sociaux, l’espace public entre dans la chambre.

Je suis régulièrement intervenu sur les moyens de Pharos. Avant l'assassinat de Samuel Paty, moins de 30 équivalents temps plein (ETP) y étaient consacrés. Depuis, ils ont augmenté. L'État doit mettre les moyens pour raccourcir le délai entre le constat et l'intervention.

Enfin, une attention toute particulière doit être accordée aux numéros d'appel, car parfois la victime en ressort plus détruite qu'avant de les appeler.

Mme Toine Bourrat. – Certains, en l'absence d'anonymat, serait « moins courageux » dans leurs insultes. Certes des personnes ont été condamnées dans l'affaire Mila, mais il faut penser aux dégâts subis par cette jeune fille.

M. Erwan Balanant. – Je suis persuadé que les réseaux sociaux savent gérer la viralité. Par exemple, il pourrait y avoir le déclenchement d'une procédure bloquante lorsque l'algorithme note tout à coup une brusque augmentation d'une occurrence. E-enfance a fait un travail remarquable. Mila a reçu en moins de 24 heures plus de 100 000 tweets. Mais les algorithmes auraient pu « couper le feu ». Ils savent bien nous proposer d'acheter des biens en détectant nos préférences, ils peuvent donc casser la viralité.

Je réitère ici mon appréciation selon laquelle la question du statut juridique des plateformes est essentielle. Il s'agit bien d'un média véhiculant de l'information plutôt que d'un simple tuyau.

Mme Toine Bourrat. – Faudrait-il limiter le nombre de comptes et de pseudonymes pouvant être créés à partir d'une même adresse mail ?

M. Erwan Balanant. – Il suffirait de se créer une nouvelle adresse mail pour contourner cette mesure. De même demander la carte d'identité pour s'inscrire sur les réseaux sociaux serait une atteinte excessive à la liberté d'expression.

Pour moi, plus tôt on apprend le-vivre ensemble aux enfants, plus tôt on pourra lutter contre l'insulte sur les réseaux sociaux. La culture des réseaux sociaux est somme toute jeune en France. Les premiers sont apparus il y a une quinzaine d'années, vers 2006-2007. La culture du vivre-ensemble doit être travaillée. C'est le rôle du politique. Il n'y a pas sur les réseaux sociaux cette culture du vivre-ensemble, telle qu'elle peut exister dans la rue. Les personnalités politiques ont aussi leur part de responsabilité. À titre personnel, je veille ainsi à ne plus envoyer de « piques » politiques sur les réseaux sociaux

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – C'est dommage car cela fait partie de la culture du débat.

M. Erwan Balanant. – La culture du débat, c'est la culture de la dispute, dans son étymologie du Moyen-Âge. L'art de la dispute est codifié, et fondé sur l'argumentation. Le débat public est une dispute avec des règles à respecter.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Il y a aussi une responsabilité des journalistes. Parfois, ils reprennent certaines rumeurs des réseaux sociaux, sans même les vérifier. Il existe un conseil de déontologie des journalistes, qui a été récemment mis en place. Mais on m'a dit qu'il ne fait rien, et que cela ne vaut pas la peine de le saisir.

Rappelons-nous de « l'affaire Baudis ». C'était une affaire épouvantable pour celui qui en a été la victime, mais d'aucuns disaient que « cela devait forcément être vrai, car on en parlait dans la presse dite sérieuse ».

M. Erwan Balanant. – Je pense que cette affaire aurait été différente si les réseaux sociaux avaient existé. Les réseaux sociaux peuvent aussi présenter des avantages et je suis content qu'ils existent.

Mme Jocelyne Guidez. – J'ai organisé un débat avec des jeunes, et j'ai été surprise de constater que certains ne se rendent pas compte de ce qui constitue, concrètement, un harcèlement. Par exemple des moqueries peuvent constituer un harcèlement si elles sont répétées chaque jour. Or, les jeunes, auteurs ou destinataires de ces moqueries, ont été étonnés lorsque je leur ai fait cette remarque.

Je souhaite évoquer l'uniforme. En Martinique, il y a un uniforme, ce qui annihile les différences vestimentaires, et les enfants ne sont pas malheureux. Les jeunes sont prêts à en débattre. De même, les jeunes qui font actuellement leur service national universel ne sont pas concernés par cela.

Mme Micheline Jacques. – Dans l'école que je dirigeais à Saint-Barthélemy, tous les enfants doivent porter un T-shirt blanc. Nous avons organisé un concours de logo pour l'école.

Je pense par ailleurs qu'il faut organiser une refondation de l'école. À Saint-Barthélemy, 11 postes étaient disponibles après l'ouragan Irma. On a donc eu recours à des contractuels, ce qui peut être utile, mais il ne faut pas oublier qu'enseigner est une vocation !

Il faut également travailler avec l'enfant : souvent il ne parle pas de ce qu'il voit ou de ce qu'il subit pour ne pas être « une balance », par peur des représailles. Je rejoins ce qu'a dit ma collègue. Parfois le harcèlement part d'un sentiment de jeu. Les enfants ne se rendent pas toujours compte du mal qu'ils peuvent faire.

M. Erwan Balanant. – L'uniforme reflète une volonté d'être tous pareils, mais surtout d'être tous ensemble, de faire corps. Les jeunes en portent au Royaume-Uni et je n'ai pas le sentiment qu'ils soient malheureux.

Mme Claudine Lepage. – Si, à titre personnel, je suis favorable à l'uniforme – en tant que représentante des Français de l'étranger, je peux affirmer que certaines écoles françaises à l'étranger en ont – j'attire votre attention sur le fait qu'il ne résout pas tous les problèmes.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – En effet, j'ai moi-même porté la blouse au collège. Or, on ne peut pas tous être uniformisés et les moqueries portent sur d'autres choses – le physique notamment. On trouvera toujours ce qui fait une différence (*Approbation de Mme Colette Mélot*).

M. Erwan Balanant. – Il est naturel qu'il y ait des tensions entre les enfants. Ce qui n'est pas acceptable c'est que cela dure, ou qu'il y ait des pratiques qui vont au-delà de ces tensions.

Plus vite on casse la spirale du harcèlement, plus vite les problèmes sont résolus, et moins cela ne laisse de traces pour l'enfant. Comment casser cette spirale ? L'enfant a

besoin d'un référent adulte. Je propose que dans les établissements, les formations ne se concentrent pas uniquement sur les enseignants ou les CPE, mais aussi sur le personnel technique, qui œuvre à la cantine ou ailleurs. Il faut former tout le monde et apprendre à recueillir la parole.

Il est difficile de prévoir un grand plan général de formation, mais on peut avoir un plan plus modeste contenant un module pour « former à former », afin qu'il y ait ensuite dans chaque établissement une petite équipe. Certes cela représente des moyens, mais qui ne sont pas si considérables que cela.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Il faut aussi former les élèves.

M. Erwan Balanant. – Le système des élèves ambassadeurs fonctionne, mais j'ai la conviction qu'il est bien d'avoir un adulte, surtout au collège ou à l'école. C'est peut-être moins vrai au lycée, où on est en présence de quasi-adultes.

Il faut une présence adulte, un moyen pour l'enfant de parler, car parfois il a honte d'en parler à ses parents.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Comment former les parents ? Former les personnels, on le conçoit aisément, mais comment toucher les parents pour qu'ils ne soient pas désorientés ?

M. Erwan Balanant. – Je suis frappé par le fait que les parents ne peuvent pas rentrer dans les écoles. Cela s'explique certes aujourd'hui par les mesures de sécurité, contre le terrorisme puis contre la Covid-19. Mais je suis convaincu que la fin de l'école le samedi matin a joué un rôle négatif. C'était souvent un moment d'échange dans un contexte plus calme, plus apaisé que le soir ou le matin en semaine. Dans notre société où les hommes travaillent encore davantage que les femmes, c'était aussi l'occasion pour les pères d'aller à l'école. D'ailleurs, plusieurs associations de parents d'élèves m'ont indiqué qu'elles avaient commencé à décliner à partir du moment où il n'y a plus eu cours le samedi.

Il est important de mettre rapidement une politique pour former les jeunes aux comportements clés à adopter sur les réseaux sociaux. En effet, les parents sont perdus sur le cyber. En tant que parents, nous avons tous connus dans nos années scolaires, des situations de harcèlement scolaire – en tant que victime, harceleur, ou témoin – en revanche, les parents actuels n'ont pas vécu, en tant qu'enfants, puis jeunes, le phénomène du cyberharcèlement. C'est seulement maintenant qu'il y a les premiers parents ayant pu connaître un cyberharcèlement dans leur jeunesse. Peut-être que cela fera évoluer la prise de conscience de ses dangers d'ici quelques années...

Mme Claudine Lepage. – Les parents ne sont pas égaux et ne sont pas armés de la même manière pour encadrer, éduquer, accompagner leurs enfants.

Mme Micheline Jacques. – On l'a bien vu lors de la crise de la Covid-19. Certains parents n'arrivaient pas à assurer la continuité pédagogique de leurs enfants.

M. Hussein Bourgi. – Souvent, les parents se déchargent sur l'éducation nationale. En tant que conseiller régional, j'ai participé à plusieurs conseils d'administration de lycée. Or, à chaque fois, nous avons du mal à trouver des parents pour participer à cinq conseils d'administration par an. Et je ne parle même pas de l'organisation d'un événement spécifique, par exemple la célébration des dix ans d'un lycée. On essaye d'impliquer les

parents, mais cela ne les intéresse pas. Ils semblent venir en réalité « chercher une prestation ».

M. Erwan Balanant. – J’ai l’expérience d’écoles Diwan, qui ne sont pas publiques, mais qui sont gratuites. Elles fonctionnent grâce à l’aide et à l’implication des parents. Dans une grande ville comme Paris, c’est différent. Des réunions sont organisées à 18 heures ou 19 heures et, malgré mon emploi du temps, je suis parmi les seuls à être présent. Je me demande comment faire revenir les parents dans l’école.

Mme Toine Bourrat. – Je partage ce constat. En tant qu’ancienne présidente de l’association des parents d’élèves des écoles de mes enfants, et ancienne élue locale, j’ai pu constater que certains parents demandent à l’enseignant de rendre des comptes sur tout : trop de devoirs, note injustifiée, exercice inadapté au niveau de l’élève,... Faisons aussi confiance aux enseignants !

Aujourd’hui lorsque votre enfant est absent, vous êtes très rapidement prévenu par SMS. Mais s’il se comporte mal, vous l’apprenez en décalé, parfois seulement à travers une remarque dans le bulletin.

Mme Catherine Belrhiti. – Je pense que les programmes n’attachent pas suffisamment d’importance à la prévention et à la lutte contre le harcèlement scolaire qui reste trop souvent une variable d’ajustement.

Mme Micheline Jacques. – Il ne faut pas oublier non plus la responsabilité des parents !

Mme Toine Bourrat. – Il arrive en effet que les parents accordent plus d’importance à la parole de leur enfant qu’à celle de son professeur.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Il me semble important de retirer le harcèlement scolaire de la notation des établissements. Est-ce que cela ne participerait pas à l’omerta sur le climat scolaire ? Certains chefs d’établissement pourraient, en effet, être tentés de minimiser les faits dans le leur pour ne pas voir cette note dégradée.

M. Erwan Balanant. – Je pense qu’il faut inverser les choses. Des études de climat scolaire ne remontent pas, et il faut sortir de cette situation car il faut évaluer correctement les choses. Cela peut se faire de façon anonymisée pour éviter les effets de réputation.

À mon sens, il faut passer par une labellisation des établissements, récompenser ceux qui ont une démarche active contre le harcèlement scolaire et qui mettent en place des outils particuliers. Cela diminuera finalement l’intérêt que certains établissements pourraient avoir à cacher les faits, inévitables, qui se produisent en leur sein. Je rappelle ici que les cas aigus de harcèlement scolaire se produisent en raison du déni de l’établissement. Par ailleurs, il y a un problème d’articulation entre la justice et la discipline scolaire. Pour moi, le dépôt d’une plainte est le résultat d’un échec. Le harcèlement scolaire est un délit, et il faut que cela soit sanctionné, mais je considère que c’est un échec car on n’a pas su briser la spirale du harcèlement scolaire avant, ou parce que la famille ne s’estime pas écoutée par l’établissement. Au moment de la plainte, la famille peut entendre de la part de l’officier de police judiciaire que le harcèlement scolaire n’existe pas dans les catégories qu’il a à disposition. Par ailleurs, souvent, à partir du moment où il y a dépôt de plainte,

l'établissement considère que cela ne relève plus de sa compétence. Mais dans les faits, c'est pourtant le cas. La discipline scolaire doit être partie prenante de la résolution du cas.

Par ailleurs, la victime en a besoin pour qu'on la reconnaisse en tant que victime. Or, seule la justice peut donner ce statut. C'est la raison pour laquelle je préconise la création d'un délit de harcèlement scolaire, qui permettra aussi l'insertion d'une nouvelle case dans les dépôts de plainte.

M. Hussein Bourgi. – Il peut y avoir une stratégie de « défausse » de certains chefs d'établissement avec la procédure « fait établissement ». Tous les chefs disposent de l'application pour signaler les incidents. Certains ont joué le jeu, mais d'autres ne font remonter que les cas les plus graves pour ne pas être identifiés comme des établissements à problème. Cela peut entraîner une distorsion entre les établissements, car les parents essaient d'éviter les établissements ayant mauvaise réputation.

En ce qui concerne le cyberharcèlement, trop souvent on considère que c'est extérieur à l'école, et donc que cela ne la concerne pas. Mais ce sont bien souvent des conflits qui ont vu le jour dans l'établissement et qui débordent sur les réseaux sociaux. L'élève va voir le chef d'établissement qui lui dit d'aller porter plainte. Alors qu'il y a déjà souvent une appréhension de l'élève pour aller voir le principal ou le proviseur, il est renvoyé vers la police, en lui indiquant que pour déposer plainte, comme il est mineur, il doit être accompagné de ses parents. Cela oblige par exemple une lycéenne d'expliquer à ses parents qu'une photo dénudée d'elle circule sur internet. J'ai également en tête un cas de « outing », qui impliquait pour l'élève de devoir révéler à ses parents son homosexualité.

M. Erwan Balanant. – Il me semble que la qualité de vie au sein de l'établissement pourrait être aussi un levier d'amélioration. Il existe des diplômes du *fair play*, ou des diplômes du *médiateur*. Il faut innover dans ces domaines et développer les compétences « molles », ou *soft skills*.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Monsieur le Député, mes chers collègues, je vous remercie pour cet échange très riche.

La réunion est close à 14 h 20.

Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Comme vous le savez, les auditions de notre mission, créée au titre du droit de tirage du groupe Les Indépendants-République et Territoires, sont consacrées au harcèlement en milieu scolaire, et notamment à sa dimension « cyber ».

Au terme de cinq semaines intenses d'auditions et de deux déplacements sur le terrain, nous avons souhaité vous entendre sur un sujet qui constitue une priorité de votre ministère et plus généralement doit guider l'ensemble de l'action publique.

La prise de conscience de l'ampleur de ce fléau remonte à déjà près d'une décennie lorsque l'un de vos prédécesseurs, Luc Chatel, en fit l'objet d'une action déterminée de la part du ministère.

Dix ans après, si les outils existent indéniablement, comment faire pour que ceux-ci soient utilisés efficacement par l'ensemble de la communauté éducative et ses partenaires ? Nos travaux l'ont montré, leur connaissance n'est pas parfaite, tant s'en faut. Si la préoccupation de lutter contre le harcèlement semble largement partagée, on note trop souvent encore un manque de temps des personnels enseignants pour libérer la parole, développer l'empathie vers les victimes à l'image de ce que les pays anglo-saxons et nordiques pratiquent.

N'y a-t-il pas là matière à faire évoluer nos modes d'éducation, nos pratiques d'apprentissage ? Même si cela tend à diminuer, on note encore trop souvent des réticences sociologiques ou culturelles à évoquer frontalement ce fléau, à le nommer pour pouvoir le combattre plus efficacement encore. Aussi ne pensez-vous pas, par exemple, qu'il faudrait extraire la question du harcèlement et sa version « cyber » des critères de notation des établissements pour véritablement libérer les freins et lever tout obstacle à une parole libérée ?

Nous avons également été informés que certains chefs d'établissement ne donnent pas suite à certaines affaires de harcèlement à partir du moment où la famille a porté plainte, estimant que l'affaire relève désormais de la police et de la justice. Or, réponse pénale et réponse scolaire sont deux choses différentes et ne s'inscrivent pas dans la même temporalité.

De même, certaines affaires de cyberharcèlement, qui commencent dans l'enceinte scolaire, sont encore parfois traitées comme des affaires extérieures à l'école, et donc ne relevant pas de la compétence de l'école.

Vous l'avez compris, nos interrogations sont multiples et visent à accompagner les décideurs publics dans leur combat contre cette violence non seulement inadmissible, mais surtout illégale. Surtout quand elle se répand dans l'espace cyber et crée ce continuum qui peut irrémédiablement briser et occasionner de lourds et durables préjudices aux enfants. D'autant plus qu'elle tend à stigmatiser toutes les différences et à accroître les préjugés, notamment sexistes, sexuels ou racistes.

Nul doute donc que la lutte contre le harcèlement scolaire sous toutes ses formes mériterait largement de devenir une grande cause nationale pour que tous nos concitoyens et en premier lieu les acteurs du monde éducatif y soient pleinement associés.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports. – Je suis très heureux d'être auditionné devant votre mission. Je serai très attentif à vos conclusions, car ce sujet réclame de la créativité, du volontarisme. Nous voulons tous aller de l'avant. Le harcèlement est une question que je prends très au sérieux, dans la continuité d'une action engagée par le ministère depuis une dizaine d'années, qui a donné des résultats, même s'il convient maintenant d'aller plus loin.

Il s'agit d'un phénomène mondial. Nous pouvons donc l'analyser sous un angle sociologique ou anthropologique, mais aussi, paradoxalement, nourrir un certain optimisme, car certains pays parviennent à le combattre avec succès, de même que certains établissements. Il est donc possible de l'endiguer.

Je pense à Marjorie, Alisha, Marion et à toutes les victimes. Aucune forme de violence ne doit être tolérée à l'école ; celle-ci doit être un lieu de fraternité. Ce qui s'y joue n'est rien d'autre que l'avenir de notre contrat social. Le verdict dans l'affaire Mila marque un jalon. Nous ne voulons pas laisser le cyberharcèlement impuni.

En 2019, j'ai souhaité porter la question du cyberharcèlement à un niveau mondial, car la problématique posée par les réseaux sociaux est planétaire. Mme Brigitte Macron s'est fortement impliquée sur ce sujet et nous avons lancé un appel lors du G7 éducation contre le harcèlement à l'école. J'ai renouvelé cet appel en 2020 à l'Unesco, lors de la conférence internationale sur la lutte contre le harcèlement entre élèves, qui s'est tenue, hasard du calendrier, quelques jours après l'assassinat de Samuel Paty.

Nous avons commencé à faire reculer le harcèlement, mais le cyberharcèlement s'est fortement développé avec le confinement. Nous devons donc passer à une nouvelle étape, et vos travaux seront précieux dans cette optique. Nous avons renforcé le cadre juridique. L'article 5 de la loi pour une école de la confiance est ainsi rédigé : « Aucun élève ne doit subir, de la part d'autres élèves, des faits de harcèlement ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions d'apprentissage susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité ou d'altérer sa santé physique ou mentale. »

L'interdiction du téléphone portable en 2017 dans l'enceinte des collèges, en plus des écoles, a constitué un progrès incontestable. En 2018, nous avons nommé 335 référents académiques et départementaux et créé des ambassadeurs collégiens – on responsabilise ainsi les adultes comme les élèves pour inverser la dynamique et passer d'une logique de persécution du faible à la stigmatisation du harceleur. En 2019, nous avons lancé un plan national, avec dix mesures : formation systématique des professeurs et des familles ; création d'un comité national d'experts pour travailler sur les contenus pédagogiques et scientifiques ; création du prix « Non au harcèlement », auquel ont participé 40 000 élèves cette année, etc. Nous serons aussi très vigilants sur le harcèlement des élèves atteints de handicap. Nous avons ouvert un numéro gratuit, le 30 20, numéro d'écoute et de prise en charge des familles, tandis que le 30 18 permet de signaler les contenus indésirables sur les réseaux sociaux.

À la rentrée, nous généraliserons à toutes les académies le programme pHARe de prévention du harcèlement, que nous avons expérimenté dans six académies pendant deux ans, et qui s'inspire des programmes qui ont réussi ailleurs, comme en Finlande par exemple. Plusieurs membres du personnel seront formés, dans chaque établissement, au repérage et au traitement des cas de harcèlement. Des parcours pédagogiques sont créés, avec dix heures d'apprentissage annuel du CP à la troisième – ce n'est pas une brique de plus dans les programmes, car il me semble que cela fait partie de l'éducation morale et civique. La loi confortant le respect des principes de la République étend le « permis Internet » à la fin du primaire. Les équipes mobiles de sécurité de l'éducation nationale pourront aussi suivre des formations sur ces enjeux. Cette action va de pair avec le renforcement de la lutte contre les bandes. Le plan de lutte contre les violences en milieu scolaire prévoit la désignation d'un référent dans chaque département pour animer une cellule de lutte contre les violences en milieu scolaire.

Tout cela vient s'insérer dans le « carré régalien » qui sera mis en place à la rentrée et qui s'articule autour de quatre dimensions : valeurs de la République et laïcité ; instruction en famille et écoles hors contrat ; drogue, violences, bandes ; harcèlement. Dans les quatre cas, il s'agit de s'assurer du respect de la loi et des valeurs de la République. Des équipes dédiées, à l'image des équipes académiques « Valeurs de la République » qui existent

déjà, seront créées, afin d'intervenir sur le terrain pour mener des actions de formation, en amont, ou bien pour aider les intervenants locaux à gérer des situations complexes, en aval. Notre objectif est que les quatre sujets soient bien traités dans toutes les académies, avec les moyens en ressources humaines nécessaires. Je veillerai à ce que les 30 rectorats soient prêts à la rentrée.

Ainsi, notre système éducatif s'organise progressivement pour faire face à tous ces défis. Nous cherchons à diversifier les angles d'attaques, à avoir une vision à 360°, en mobilisant tous les acteurs, y compris les élèves. Vous posez la question de la notation dans les établissements : l'installation du conseil d'évaluation de l'école en septembre va dans ce sens. L'idée est d'évaluer tous les établissements de France en cinq ans. Nous en avons déjà évalué 15 % cette année. L'évaluation commence par une auto-évaluation, puis se poursuit par l'intervention d'une équipe pluridisciplinaire extérieure. Le climat scolaire et la politique de lutte contre le harcèlement font partie des critères.

Nous comptons beaucoup sur la responsabilisation de tous les acteurs. Nous aurons certainement à prendre d'autres mesures sur le cyberharcèlement. Le sujet dépasse le cadre de l'école et constitue une question de société, à l'échelle nationale et internationale, mais nous ne devons pas nous laisser déborder.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Je vous remercie pour ce premier tour d'horizon que votre présentation nous a proposé et qui constitue une très utile contribution à notre réflexion. Permettez-moi de prolonger ce premier échange en vous faisant part de plusieurs de mes interrogations.

Nous avons, il y a quinze jours, auditionné les représentants des réseaux sociaux, et de nombreuses contradictions sont apparues entre plusieurs principes : entre la protection des personnes et le secret des correspondances, entre la protection de la liberté individuelle et la communication de données personnelles aux réseaux sociaux pour faciliter la reconnaissance d'éventuels harceleurs anonymes, etc. Comment dès lors opérer une conciliation entre des objectifs variés ? Existe-t-il une différence juridique d'approche entre pays européens, car, d'évidence, la lutte contre le cyberharcèlement ne peut se concevoir dans un seul pays ?

Un grand nombre de nos interlocuteurs, notamment sur le terrain, ont attiré notre attention sur le développement dramatique du *sexting* et du *revenge porn*. Ainsi l'ensemble de la communauté éducative et des partenaires de l'éducation nationale rencontrés la semaine dernière dans le Pas-de-Calais soulignaient les dangers du cyberharcèlement, et la difficulté de lutter contre.

Quel regard portez-vous sur ce phénomène ? Comment agir pour supprimer définitivement d'internet des photos qui n'ont pas à y être ? Quelles relations entretenez-vous avec les réseaux sociaux afin qu'ils sortent clairement de l'ambiguïté actuelle et cessent de se réfugier derrière le respect formel de leurs obligations ? Bref, qu'ils soient enfin proactifs et participent à la sensibilisation et à la formation des utilisateurs.

Ainsi que nous l'a rappelé M. Éric Debarbieux la semaine dernière, l'obligation d'agir contre le harcèlement dans les établissements scolaires est déjà largement inscrite dans le droit. Nous avons tous les textes qu'il faut, et comme nous l'a confirmé la Défenseure des droits, le problème qui se pose est celui de leur application. Comment, par conséquent, faire

du travail d'équipe entre les membres de la communauté éducative une réalité pour mieux lutter contre ces phénomènes ?

Si la question des moyens ne saurait tout expliquer, ceux-ci permettent d'améliorer bien des situations : nous l'avons constaté lors de notre déplacement dans un établissement REP + à Melun, où des temps sont dédiés à ce travail d'équipe grâce à une dotation supplémentaire et où les moyens existent pour former efficacement tous les personnels, grâce aussi à la labellisation du territoire comme « Cité éducative ».

Enfin, et sans empiéter sur le contenu des programmes scolaires, nous avons constaté une déficience en matière d'éducation au droit, tant des enfants que des parents au demeurant. N'est-ce pas l'occasion de faire évoluer les programmes pour mieux éduquer les enfants aux risques bien réels du monde virtuel ?

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Je partage vos constats sur le développement du *sexting* et du *revenge porn*, qui constitue un phénomène mondial, et la difficulté de lutter contre ces pratiques. Plusieurs principes s'opposent, en effet, comme sur bien des sujets : entre la liberté d'expression et la protection des personnes, nous devons trouver le bon équilibre. Si la liberté d'expression doit être totale dans le domaine des idées, il faut prohiber les insultes, la diffamation, les violences. Le droit pénal n'est pas harmonisé au niveau européen, mais le règlement général sur la protection des données (RGPD) fournit un cadre d'action commun et permet de faire retirer certains contenus des réseaux sociaux. Les plateformes n'ont pas toutes les mêmes politiques. Il est évident que nous devons les responsabiliser davantage. Il faut parvenir à une harmonisation vers le haut. Les plateformes ne sont pas de simples tuyaux, elles ont une responsabilité quant aux contenus. Je défendrai cette idée et plaiderai pour un pouvoir d'injonction accru.

Parmi les moyens d'action, le 30 18 et le 30 20 sont de bonnes réponses, qui ont fait leurs preuves auprès des victimes de harcèlement. Quant à l'appui aux établissements, la généralisation du programme pHARe va donner un accès bien plus large aux formations dédiées, comme cela se passe déjà dans l'établissement de Melun que vous avez visité.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Je vous avais interrogé lors de votre prise de fonctions sur les moyens de lutter contre le harcèlement et le cyberharcèlement, vous m'aviez déjà donné l'impression d'être déterminé, Brigitte Macron avait fait de ce sujet une cause nationale. Cependant, trois ans après, je dois constater que les mesures s'empilent et sont qu'un cautère sur une jambe de bois – je pourrais aussi dire que nous sommes encore devant le tonneau des Danaïdes, surtout avec le cyberharcèlement qui progresse de manière exponentielle : n'est-ce pas le signe inquiétant que le harcèlement classique se transforme en un cyberharcèlement plus large ?

Le climat de la classe est important, vous évoquez les ambassadeurs collégiens, on sait l'importance qu'ont les pairs pour résoudre les problèmes : est-ce que les délégués de classe sont encore élus par leur pairs et pensez-vous qu'ils puissent avoir un rôle dans cette action contre le cyberharcèlement ?

Nous manquons d'évaluation nationale sur le harcèlement et en particulier sur l'efficacité des outils comme les deux numéros de téléphone gratuits 30 18 et 30 20 : quels sont leurs résultats ?

Enfin, vous soulignez l'importance de la liberté d'expression, un concept dont la compréhension varie selon les pays et qui est différente des deux côtés de l'Atlantique, certains vont jusqu'à y inclure la possibilité d'insulter, ce que les enfants ne peuvent évidemment pas comprendre comme les adultes : quelle action pensez-vous pertinente, en particulier sur le plan interministériel ?

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Je dirais que les mesures s'articulent plutôt qu'elles ne s'empilent, elles forment un tout cohérent qui renforce l'action, c'est le but en particulier du carré régalien. Notre vision n'est pas stratosphérique ni détachée du terrain, je vous trouve injuste d'y voir un cautère sur une jambe de bois, en particulier envers tous ceux qui agissent depuis le terrain en appui aux établissements. Ces mesures ne sont pas vaines, nous constatons un recul du harcèlement pour la première fois, c'est une réalité encourageante. De même, le programme expérimental pHARe a donné des résultats probants, d'où sa généralisation. Que nous soyons critiques, oui, pour aller plus loin, mais nous devons éviter un discours d'impuissance car il n'y a pas d'impuissance, nous agissons en recherchant les idées les plus opérationnelles.

L'évaluation est une dimension importante, je l'ai demandée à mes services ; les chiffres attestent d'une baisse de 5,6 % des signalements en 2018, alors que le phénomène progressait jusque-là.

La compréhension de la liberté d'expression change selon les pays, c'est une réalité qui rend plus importante la recherche d'une référence commune sur le plan européen, nous y travaillons, de même que nous le faisons dans le cadre de l'Unesco et dans celui de la francophonie.

Les délégués de classes continuent d'être élus dans les classes, nous y avons ajouté quelque 250 000 éco-délégués qui visent les objectifs de développement durable, incluant les sujets de bonne vie en commun – j'ai vu des éco-délégués être ambassadeurs contre le harcèlement, le plus efficace est de responsabiliser les élèves, nous les mobilisons par le programme pHARe.

M. Guillaume Chevrollier. – Le cyberharcèlement témoigne d'une montée de l'insécurité, appelant une réponse sécuritaire mais aussi éducative. Il faut y associer davantage les parents d'élèves : quelles propositions avez-vous en la matière ? Des parents d'enfants victimes de harcèlement nous disent le manque d'écoute des enseignants et de l'administration, ils ressentent que les faits sont minimisés : quelles réponses leur apportez-vous – en particulier dans les petites écoles, où tout le monde se connaît ?

Enfin, nous avons besoin de données, à quand une grande étude de victimisation ? Nous avons besoin d'un état très clair. Même chose pour les retours d'expériences et les initiatives des établissements : prévoyez-vous de telles études ?

M. Jacques Gasparrin. – Le cyberharcèlement est un phénomène mondial, des bonnes pratiques existent dans d'autres pays, il faut s'en inspirer. Je sais votre engagement, vous avez fait une visio-conférence très bien perçue par les établissements. Vous soulignez l'importance de l'ambiance de l'établissement, la confiance que les membres de la communauté éducative y cultivent les uns envers les autres, nous entendons à cet égard que les pratiques de sanctions et d'exclusion des élèves varient entre établissements : est-ce le cas ? Ce serait un mauvais signe.

Je crois important de développer le plus grand nombre d'outils de prévention, car plus l'intervention est précoce, moins le problème prend de l'importance. Je me souviens que dans la méthode Freinet, on incitait l'enfant en colère contre un congénère à écrire la vengeance qu'il entendait lui faire subir et à placer cet écrit dans une petite boîte ; le simple fait de l'écrire permettait de l'atténuer voire d'en faire disparaître le projet. Nous savons aussi que les enfants ont du mal à s'ouvrir aux parents des violences qu'ils subissent, et que les parents apprennent en dernier ce qui se passe pour leur enfant : comment libérer et faire entendre la parole ? Les parents d'enfants harceleurs ont également du mal à reconnaître le comportement violent de leur enfant : comment mieux les responsabiliser ? Pensez-vous qu'il y ait une solution juridique ?

Enfin, la Défenseure des droits nous a dit vous avoir sensibilisé sur l'importance de l'action de votre administration sur le harcèlement : peut-on imaginer que les correspondants de la Défenseure des droits soient davantage partie prenante de l'école ? Comment faire, également, qu'à travers des moments peut-être plus solennels, dans l'établissement, dans les classes, chacun perçoive que l'école protège ?

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Comment associer mieux les parents d'élèves ? La question est très importante, d'autant que leur prise en compte n'a pas toujours été le point fort de notre école – même si l'on peut aussi considérer, en renversant la perspective, que les professeurs ne sont pas toujours respectés par tous les parents, de même que, comme vous l'avez dit, des parents peuvent avoir des difficultés à percevoir ce que le comportement de leur enfant peut avoir de violent. Nous avons inscrit dans la loi sur l'école de la confiance le principe que le respect du professeur est dû, et nous l'avons assorti d'une sanction – au-delà, notre objectif est que les relations soient fluides entre les parents et l'école. Pour avancer, nous avons la mallette des parents, les établissements travaillent avec de petits groupes de parents pour leur faire mieux prendre conscience des règles du jeu de l'école, mais aussi pour leur dire qu'ils sont bienvenus à l'école – leur présence peut être un atout mais aussi un problème quand les relations sont dégradées. En tout état de cause, il faut monter que la force est du côté du droit et non pas des muscles que sortent certaines familles dans des situations conflictuelles.

Nous travaillons sur le recueil de données et l'évaluation, en particulier avec le Conseil de l'évaluation de l'école. Nous constatons une baisse du harcèlement, à l'école comme au collège.

L'exclusion des élèves est une problématique plus large que celle du harcèlement, nous avons pris des mesures pour systématiser les signalements, je tiens à faire passer ce message très clairement : quoi que certains en disent, nos consignes ne sont pas celles du « pas de vagues », j'ai demandé explicitement à ce que tous les signalements soient faits et recueillis, je précise aussi que le fait d'avoir de nombreux signalements ne joue pas contre le chef d'établissement. S'il y a eu, par le passé, une attitude qui a pu prêter à la critique de ce point de vue, les consignes sont très claires depuis 2017, nous avons demandé le signalement systématique et une réaction qui soit elle aussi systématique et proportionnée, il faut faire attention, dans le commentaire, à tenir compte du présent, ou bien on risque de faire perdurer des comportements qui ne sont plus censés avoir cours.

L'exclusion n'est jamais souhaitable en soi, mais elle peut se justifier et quand des élèves sont exclus successivement de plusieurs établissements, alors nous les accueillons dans des structures dédiées. Je crois qu'avec les consignes et les actions que nous conduisons, nous parvenons à action plus homogène. Du reste, je partage ce constat que plus tôt on intervient,

mieux c'est, les initiatives pédagogiques sont nombreuses pour détecter et résoudre les problèmes. L'école apprend à lire, écrire, compter, mais aussi à respecter autrui, ces piliers vont de pair. C'est pourquoi nous encourageons aussi l'engagement des élèves. De fait, nos sociétés sécularisées n'ont plus guère de rituel pour ce passage initiatique qu'est l'adolescence, le moment correspond à l'entrée au collège et le défaut de rituel peut encourager l'entrée dans des bandes de pairs, avec le risque de dérives que l'on connaît, dans la violence ou les drogues. Je crois que nous devons encourager l'engagement, par exemple dans le secourisme, nous le faisons par des partenariats avec la gendarmerie, la police, les pompiers, dès le collège et avec la perspective du service national universel – ceux qui s'engagent dans de telles actions ont peu de risque de devenir des harceleurs. Il faut donc avoir une vision systémique du sujet.

Le constat est du même ordre pour l'objectif de libérer la parole des enfants. En réalité, les parents comme les enfants ont du mal à percevoir même qu'ils peuvent harceler, les harceleurs peuvent ne pas avoir conscience de toute la portée de leur comportement, il faut travailler sur leur parole, sur celle de leurs parents, je crois que la mallette des parents est un bon outil.

J'entends vos propos sur la coopération avec la Défenseure des droits, ses correspondants travaillent déjà avec la Médiatrice de l'éducation nationale, Catherine Becchetti-Bizot, les relations sont déjà étroites et nous travaillons avec les mêmes objectifs. Nous développons également les formations à la médiation, c'est l'une des clés pour résoudre les conflits et installer de la paix dans les établissements.

M. Thomas Dossus. – La question des données revient souvent, vous l'avez reconnu pour les atteintes à la laïcité. Prévoyez-vous de rendre publics les signalements, peut-être pas par établissement, mais par académie ? Comment faire mieux connaître les bonnes pratiques ? Ensuite, dans quelle mesure la médecine scolaire peut-elle accompagner les victimes ? Nous savons aussi que pour limiter le sentiment d'impunité, il faut réduire le délai entre le signalement et l'action ; or, le dispositif n'est pas toujours clair, les victimes de harcèlement et leurs parents ne savent pas toujours où s'adresser : ne pensez-vous pas qu'il faudrait simplifier l'ensemble, pour agir plus vite ?

Enfin, sur les réseaux sociaux, au-delà de l'interdiction du téléphone, il y a un besoin de formation. Les élèves sont autodidactes, peut-être faudrait-il une formation aux réseaux sociaux au collège et à l'école ?

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Ne serait-il pas possible de faire connaître à tous les collégiens les applications existantes, comme *Bodyguard*, qui fonctionne bien ? Quand on achète un ordinateur, on installe bien des pare-feu et des antivirus...

M. Hussein Bourgi. – Merci beaucoup, Monsieur le ministre, pour les propos que vous avez tenus hier à Montpellier, dans mon département, et dont j'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt dans le journal local *Le Midi Libre*.

Pour le carré régalien que vous voulez mettre en place à la rentrée prochaine, avez-vous prévu des personnels dédiés, ou cela se fera-t-il à moyens constants, en redéployant des effectifs qui existent déjà ? Actuellement, dans les rectorats et les inspections d'académie, on travaille déjà à flux tendu. Si vous assignez de nouvelles missions sans donner les moyens humains de les accomplir, cela ne fonctionnera guère...

Nous avons auditionné des représentants des réseaux sociaux : *Facebook*, *Snapchat*, *TikTok* et quelques autres. J'ai senti chez eux une attitude de minoration de leurs responsabilités et une tendance à se défausser lorsqu'on leur parlait de la gravité de la situation et de son ampleur. Dans leur stratégie de réponse, et même de défense, ils utilisaient le fait que vous aviez participé à des après-midi de *tchat* réunissant 500 jeunes. Je n'ai certes rien contre les séances de *tchat* qui réunissent quelques centaines de personnes mais, lorsque ce sont des centaines de milliers de jeunes dans notre pays qui sont confrontés à ce risque, 500 ou 600 jeunes qui participent à une après-midi de chat avec le ministre ne représentent pas grand-chose... Je ne voudrais pas que les réseaux sociaux utilisent votre participation pour essayer de nous prouver qu'ils font le maximum et qu'ils ont la bénédiction du ministre et du ministère pour ne pas aller au-delà de ce qu'ils font, parce que j'ai le sentiment qu'ils font le service minimum.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Vous m'interrogez sur la transparence des données. Nous allons accroître le volume de données concernées, notamment grâce à la systématique des enquêtes. À l'échelle des établissements, ce sera le climat scolaire et, à l'échelle d'une académie, l'évolution globale de la situation. Le carré régalien permettra d'ailleurs une meilleure collecte des données. Sur le sujet des violences, nous avons fait des progrès très importants, comme sur la laïcité, puisque nous publions désormais des données transparentes chaque trimestre.

Sur l'accompagnement des victimes, vous avez fait référence à juste titre à la médecine scolaire, pour laquelle nous prendrons aussi des initiatives, car elle est parfois sous-calibrée par rapport à tous les enjeux, *a fortiori* dans la crise que nous venons de traverser. Et nous savons que les infirmières scolaires, comme les médecins, jouent un rôle important au quotidien pour recevoir les élèves, être à l'écoute et en tirer des conséquences, comme d'ailleurs les psychologues, les assistantes sociales, et même les professeurs.

Sur la question de l'impunité, vous avez raison de dire qu'il faut qu'on limite le temps entre le signalement et la réaction de l'institution. De nouveau, le carré régalien est là pour ça : chaque soir, sur le bureau du recteur, figureront les signalements de la journée ; chaque semaine, se tiendront les réunions appropriées, et des réactions immédiates seront prises par l'institution pour venir en appui de l'établissement ou, au moins, l'interroger sur ce qui se passe et sur les réponses apportées. Là encore, et comme pour les statistiques, la remontée d'information est cruciale.

Les formations pour maîtriser Internet sont un enjeu important. Cela fait partie du programme pHARe, qui d'ailleurs comporte un volet famille dans chaque établissement. Désormais, aussi bien dans la formation des futurs professeurs que dans la formation continue des professeurs et des personnels, ou dans la formation des élèves eux-mêmes, la lutte contre le harcèlement fait partie de la stratégie.

Au sujet du carré régalien, il y aura bien des personnels dédiés, sur les quatre points. Sur certains, comme les sujets d'instruction en famille, je me suis engagé devant les parlementaires à étoffer les équipes : il faut des ressources humaines pour effectuer les contrôles nécessaires. La réunion d'hier à Montpellier était assez significative de ce point de vue. Des sujets qui étaient auparavant épars et, partant, peu ou mal traités, sont désormais, grâce au carré régalien, rassemblés et articulés entre eux. Ils font l'objet, pour chacun des quatre points, d'une capacité d'intervention de l'institution et d'une vision du sujet en termes de ressources humaines : lorsqu'on se rend compte qu'il y a des faiblesses dans un endroit, on regarde qui s'en occupe, si les effectifs sont assez nombreux, assez formés, etc.

Sur les réseaux sociaux, je ferai attention à ne pas servir de caution d'une quelconque manière. Il est important qu'en tant qu'institution nous sachions bien utiliser les réseaux sociaux, pour relayer des messages positifs vis-à-vis des élèves. Vous dites que les responsables des réseaux sociaux se défaussent sur la question du cyberharcèlement. Je crains que vous n'ayez raison. J'ai donc bien l'intention de prendre de nouvelles initiatives en la matière, de façon à ce que les responsables de réseaux sociaux ne se considèrent pas simplement comme des responsables de tuyaux. Si on est capable de censurer Donald Trump, on doit être capable de censurer le harceleur !

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Je reviens sur ma question, pratique-pratique : est-ce difficile de donner aux élèves des outils qui existent et qui permettent de les protéger dès qu'ils s'en servent ? Autre question : ne faudrait-il pas prévoir un délit spécifique de harcèlement scolaire, ne serait-ce que pour afficher clairement un interdit sociétal ?

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Nous avons inscrit dans la loi pour l'école de la confiance un droit à ne pas être harcelé, dont la conséquence est que quelqu'un qui harcèle doit être poursuivi. Un arsenal juridique existe, comme le montre le procès Mila sur la question du cyberharcèlement : il y a des outils juridiques pour lutter contre l'attaque en meute. S'il y avait de nouvelles mesures à prendre sur le plan juridique, j'en serais évidemment partisan.

Sur les outils que l'on pourrait diffuser, je ne peux vous répondre de but en blanc, sans une analyse préalable. Le programme pHARe peut servir à cela, car il est évolutif, et nous continuons à regarder les bonnes pratiques mondiales.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Ce programme peut-il être l'occasion, en début d'année scolaire, de présenter à l'ensemble de la communauté scolaire les différentes mesures existantes ? Ce serait le bon moment pour sensibiliser à la fois les personnels et les familles, ainsi que les élèves. On pourrait même faire signer un contrat aux parents ; il faut du pragmatisme !

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – La généralisation du programme pHARe va dans ce sens, puisqu'il implique, en début d'année, l'exposé de la stratégie de l'établissement, avec une adaptabilité établissement par établissement. La signature du règlement de l'établissement ou d'une charte décrivant la stratégie de lutte contre le harcèlement est tout à fait faisable à l'échelle de chaque établissement. La généralisation de pHARe à la rentrée prochaine est un événement extrêmement important. Ce sera un outil de prise de conscience très fort.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Merci, Monsieur le Ministre, d'être venu devant nous, pour cette dernière audition avant la rédaction de notre rapport : celui-ci sera achevé en septembre, au moment de la rentrée.

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

La réunion est close à 17 h 45.

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

Mardi 6 juillet 2021

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

La réunion est ouverte à 17 h 5.

Examen du projet de rapport

M. Pierre Ouzoulias, président. – Mes chers collègues, près de quatre mois après le début de cette aventure, notre mission d'information parvient au terme de ses travaux. Je tiens, en tant que président, à vous remercier vivement pour votre assiduité et votre participation exemplaires, qui démontre tout l'intérêt du Sénat pour ce sujet et qui souligne son importance pour nous.

Le rapport d'information dont l'examen est aujourd'hui inscrit à notre ordre du jour a été soumis à votre consultation à partir du 30 juin. Au cours de cette réunion, vous pourrez présenter vos observations afin qu'elles soient intégrées au rapport.

J'aimerais vous rappeler quelques éléments sur l'organisation de notre travail avant que notre rapporteur vous présente ses conclusions.

Nous avons organisé 16 auditions et tables rondes en formation plénière ainsi que 22 réunions au format rapporteur, ouvertes à l'ensemble de la mission. Nous avons commencé le 11 mars avec l'Observatoire de la vie étudiante (OVE), et achevé nos auditions par celle de la ministre de l'enseignement supérieur, le 16 juin 2021. Nous avons réalisé quelques visites, malheureusement peu nombreuses en raison de la crise pandémique. Nous nous sommes rendus à l'université de Versailles le 3 mai puis à l'université de Nanterre le 3 juin, avec le rapporteur et notre collègue Laure Darcos. Nous avons également organisé en quelque sorte des visites virtuelles à Albi et La Rochelle, qui ont été déterminantes pour la compréhension de problématiques majeures : les relations entre étudiants, universités et territoires. Le Sénat ne pouvait laisser ce sujet à l'écart !

Les thématiques que nous avons abordées ont été très nombreuses. Au cours des dernières semaines, nous avons travaillé sur la précarité alimentaire, l'emploi étudiant, le campus de demain ainsi que sur d'autres sujets complexes. Je remercie notre collègue Marie Mercier qui nous a permis d'organiser une réflexion sur la prostitution étudiante, un sujet difficile à appréhender.

S'agissant de nos méthodes de travail, nous avons, à chaque fois que cela était possible, associé à nos travaux d'autres structures du Sénat, notamment la délégation sénatoriale aux outre-mer et le groupe d'étude sur le statut, le rôle et la place des Français établis hors de France. Nous avons également bénéficié d'une étude de la division de la législation comparée sur les aides aux étudiants.

Demain se déroulera la conférence de presse, qui permettra de restituer aux médias l'essentiel de nos travaux.

Je souhaite remercier aujourd'hui tous ceux – experts, acteurs de terrain, responsables associatifs – qui se sont rendus disponibles pour nous faire partager leur expérience. Je remercie aussi le secrétariat qui a accompagné notre mission d'information.

Je vous donne la parole, monsieur le rapporteur, et vous dis, chers collègues, le plaisir immense que j'ai eu à travailler avec vous sur un sujet très important, que nous avons abordé avec une grande bienveillance et dans un esprit de consensus qui fait honneur à notre institution.

M. Laurent Lafon, rapporteur. – Merci, monsieur le président. Je vous remercie à mon tour, chers collègues, pour votre implication tout au long de cette mission et pour votre présence en nombre à cette dernière réunion.

Je souhaite vous proposer quelques remarques introductives avant d'aborder les propositions qui concluent ce rapport.

D'abord, la crise sanitaire a été un révélateur et un amplificateur de difficultés déjà existantes sur le plan de la vie étudiante, qu'il s'agisse des questions de santé, de logement ou de l'alimentation. La pandémie a amplifié des difficultés auxquelles des étudiants étaient déjà confrontés avant la crise.

Par ailleurs, les difficultés rencontrées par un certain nombre d'étudiants dans leur vie résultent probablement d'un phénomène de massification de l'enseignement supérieur à l'œuvre depuis plusieurs années, qui a conduit les politiques publiques à privilégier l'accueil de nombreux étudiants - 20 000 à 35 000 étudiants supplémentaires chaque année, cet effort quantitatif s'étant probablement fait au détriment d'un accueil plus qualitatif, autour de la vie étudiante. Nous partageons tous l'idée selon laquelle l'accompagnement de l'étudiant contribue à sa réussite universitaire. Cet accompagnement n'est pas strictement lié aux aspects académiques de son cursus, mais recouvre les autres éléments de son environnement (logement, santé, etc.) qui contribuent également à la réussite des études. Nous devons donc tendre vers un accompagnement individualisé, dans la mesure du possible, davantage ciblé vers les étudiants qui connaissent des difficultés.

Enfin, nous rencontrons un problème de statistiques précises, qui complexifie parfois les analyses. On ne peut que saluer le travail de l'OVE, mais ce manque de statistiques explique pourquoi les pouvoirs publics et le gouvernement peinent notamment à cibler les étudiants en difficulté.

Les propositions du rapport s'articulent autour de quatre axes : privilégier l'ancrage territorial de l'enseignement supérieur, tirer les conséquences de la crise pour améliorer la condition étudiante, mieux accompagner les étudiants dans leur parcours et limiter les obstacles financiers aux études supérieures.

Nous avons vu au travers des auditions l'importance de l'ancrage des établissements d'enseignement supérieur dans leur environnement local, à travers des relations étroites avec les collectivités territoriales et les entreprises. Ces relations peuvent d'ailleurs, entre autres avantages, favoriser l'accès des étudiants aux stages. Un certain nombre de collectivités sont demandeuses de ce lien avec les établissements d'enseignement supérieur. Il nous semble important d'affirmer que les politiques d'enseignement supérieur et la localisation de ces établissements doivent être replacées dans une politique d'aménagement du territoire. La conception des cycles universitaires permet notamment de réaliser son

premier cycle dans un établissement de proximité, de taille plus restreinte, qui favorise un accompagnement personnalisé, évite un éloignement du milieu familial et permet probablement une meilleure qualité de vie. L'enjeu est également de s'inscrire contre le phénomène de métropolisation qui a marqué le choix de localisation des établissements d'enseignement supérieur depuis plusieurs dizaines d'années. Cette logique a conduit à privilégier le regroupement de grands sites universitaires, au détriment d'un enseignement de proximité mieux réparti sur l'ensemble du territoire.

Une série de propositions (recommandations 1 à 6) tirent les conséquences de ces constats : elles plaident notamment pour une diversité territoriale de l'offre universitaire, pour inscrire l'enseignement supérieur dans une dynamique d'aménagement du territoire et pour favoriser l'implication des collectivités territoriales aux côtés des établissements d'enseignement supérieur, à travers la création de sociétés publiques locales dans le domaine de l'entretien de l'immobilier universitaire. Nos recommandations plaident en outre pour la territorialisation de l'objectif de construction de logements étudiants.

La deuxième série de propositions concerne les enseignements à tirer de la crise sanitaire sur la santé, la prévention de la précarité dans le domaine alimentaire, l'amélioration de l'offre de logements étudiants, le développement de l'enseignement à distance et la vie associative.

Les recommandations 7 à 11 concernent la santé. Nous proposons de prolonger le dispositif des chèques « psy » mis en place pendant la crise, pour les étudiants qui en ont besoin et sur prescription médicale. Il a également été soulevé à plusieurs reprises les difficultés spécifiques des étudiants ultramarins, s'agissant plus particulièrement de la couverture santé. La recommandation 8 invite ainsi à trouver un problème rapide au problème d'affiliation à la sécurité sociale que rencontrent les étudiants ultramarins issus de certains territoires.

Pour accompagner les étudiants, l'offre de santé présente sur les campus universitaires se concentre sur des actions de prévention et la mise à disposition de services de médecine préventive et de promotion de la santé. Ces services sont toutefois très hétérogènes et leurs moyens très insuffisants au regard de la population étudiante. À titre d'exemple, les effectifs sont les suivants : un équivalent temps plein (ETP) d'infirmière pour 10 000 étudiants, un ETP de médecin pour 16 000 étudiants et un ETP de psychologue pour 30 000 étudiants. Les taux de couverture sont donc relativement faibles. Enfin, un étudiant sur quatre environ, durant son parcours universitaire, fréquente un service médical. C'est très peu. Du point de vue de la prévention psychologique, l'organisation des soins est assez faible, avec seulement 18 bureaux d'aide psychologique universitaires. De grandes agglomérations comme Bordeaux, Lyon, Nantes ou Toulouse n'ont pas de bureau d'aide psychologique universitaire (BAPU), et Paris ne dispose que de deux structures de ce type. La couverture est donc très faible.

Les recommandations 12 à 14 concernent la lutte contre la précarité alimentaire. Les Restos du cœur nous ont signalé que la fréquentation par les étudiants était bien antérieure à la crise covid, qui l'a amplifiée. Se pose ici la question des tickets restaurant à un euro qui ont été mis en place pendant la crise. Nous proposons de les prolonger pour les étudiants boursiers, au-delà de la crise. Cette prolongation pose la question de son financement, mais l'utilité de la mesure a été reconnue par tous. Nous avons également vu les problèmes posés par l'accès à un restaurant universitaire, car tous les étudiants n'en ont pas à proximité de leur lieu d'études. Nous préconisons ainsi, dans la recommandation 13, de développer les

partenariats entre les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) et les acteurs locaux pour offrir à tous les étudiants une offre de restauration à un tarif social. Enfin, la dernière recommandation sur ce sujet consiste à préconiser le relèvement du plafond d'emploi des Crous pour permettre de recourir davantage à des personnels, dans un contexte marqué par des besoins importants en termes d'accompagnement social.

S'agissant de l'offre de logements étudiants, qui constitue un problème majeur pour tant d'étudiants, nous savons que le nombre et le rythme des constructions sont insuffisants au regard des besoins. Il manquerait ainsi au moins 250 000 logements étudiants pour répondre à la demande. Les différents plans successifs visant à accélérer cette construction se sont heurtés à des difficultés considérables et n'ont pas atteint leur cible. Nous proposons d'aller vers une territorialisation des objectifs en matière de logements étudiants. En effet, les besoins et le marché du logement diffèrent d'un territoire à l'autre. En fonction des besoins et du marché, il est nécessaire d'accentuer l'effort dans certains territoires. Par ailleurs, le logement étudiant ne se conçoit pas sans les communes. Il est donc important de définir des objectifs partagés en la matière.

Au-delà de la seule notion de construction, il s'agit aussi de porter attention à la qualité des conditions de logement des étudiants. Il convient, dans cet esprit, de favoriser le label « qualité résidences étudiantes » qui contribue à l'information des étudiants dans leur recherche d'un logement de qualité et incite les professionnels à assurer un niveau de service satisfaisant sur l'ensemble du territoire.

Les étudiants peuvent bénéficier d'aides pour l'accès au logement et en atténuer le coût. Si les aides publiques au logement sont bien identifiées par les étudiants, le dispositif Visale, qui correspond à la garantie contre les impayés de loyers, est peu ou mal connu par les étudiants eux-mêmes alors qu'il présente un intérêt certain. Il convient donc de mieux le promouvoir en amont et au moment de la rentrée universitaire.

J'en viens à l'enseignement à distance. La rentrée de 2021 doit privilégier l'enseignement présentiel pour permettre un meilleur retour des étudiants à une vie plus normale. Une réflexion doit être engagée sur l'équilibre entre présentiel et distanciel dans l'enseignement, en identifiant les matières qui constituent une réelle plus-value dans l'enseignement distanciel. Son développement doit aller de pair avec une réorganisation des emplois du temps pour que les temps de visioconférence soient répartis dans la semaine de manière équilibrée. Cet enseignement distanciel implique en outre une formation soutenue des enseignants car il suppose une pédagogie adaptée. Tel est l'objet de la recommandation 19. La recommandation 21 concerne les enjeux juridiques de l'enseignement à distance, qui appellent une réflexion approfondie.

Les recommandations 22 et 23 visent quant à elles à encourager l'engagement associatif, un aspect important de la vie étudiante. Elles visent le soutien financier de ces associations et une meilleure reconnaissance de l'engagement associatif étudiant.

Sur le sujet de l'accompagnement des étudiants dans leur parcours, un effort doit être consacré à l'accueil des primo-arrivants, notamment dans les universités où le changement est plus marqué par rapport au secondaire, du point de vue de l'organisation des cours par exemple. Nous avons vu qu'un certain nombre de bonnes pratiques ont été en place, qui mériteraient d'être généralisées. L'objectif de la recommandation 25 est d'améliorer le *continuum* entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur. Pour les primo-arrivants ultramarins, la rupture est probablement plus forte encore et nécessite un

accompagnement dès avant l'arrivée en métropole : la recommandation 27 invite donc à anticiper cette étape.

Les recommandations 28 à 32 concernent quant à elles la réussite académique et la lutte contre le décrochage. Sur la question de la compatibilité des études supérieures avec un travail salarié, situation qui correspond à une réalité, il est nécessaire d'identifier les étudiants pour lesquels la charge de travail liée à cet emploi est telle que le parcours d'enseignement supérieur se trouve pénalisé. Le nombre d'heures travaillées en emploi salarié pose en effet question, nous l'avons vu au cours des auditions, au regard de la réussite du parcours universitaire. L'identification de ces étudiants concernés doit permettre la mise en place d'un accompagnement plus personnalisé, afin d'éviter que la charge de travail due à l'activité salariée ne pénalise leur réussite.

Un certain nombre de propositions concernent les étudiants en situation de handicap. Des progrès restent à faire pour améliorer l'accompagnement de ces étudiants, en particulier pour la mise à disposition d'équipements adaptés et en matière d'accessibilité des contenus pédagogiques.

Les recommandations 36 à 41 visent les stages et mobilités internationales. L'accès aux stages peut poser des problèmes et constituer un élément de stress important. Dans les établissements d'enseignement supérieur bien ancrés dans leur territoire, le lien avec le tissu économique peut permettre un accès plus simple aux stages que dans les grandes universités. Un certain nombre de propositions visent à faciliter l'accès aux stages, notamment *via* des banques d'offres de stage en ligne et des recherches de partenariats avec les collectivités et les acteurs du monde économique. La recommandation 38 invite les entreprises à communiquer sur le nombre de stagiaires accueillis et les types de missions qui leur sont confiées.

Les recommandations 42 et 43 portent sur les violences sexuelles et sexistes dans l'enseignement supérieur qui, même si elles sont difficiles à quantifier, ont été chiffrées à environ 4 % des étudiants par l'Observatoire de la vie étudiante. Rapportée à un effectif de 2,7 millions d'étudiants, cette proportion est élevée.

J'en viens au dernier axe du rapport, qui vise les aspects financiers. En ce qui concerne d'abord le budget de l'État, l'effort global est supérieur à 5 milliards d'euros, répartis en trois catégories : 2,3 milliards d'euros consacrés aux bourses sur critères sociaux, 1,5 milliard d'euros pour les APL et 1,7 milliard d'euros en ce qui concerne les mesures fiscales. Ce montant est donc significatif. Compte tenu des contraintes budgétaires, il n'est pas certain qu'il soit réaliste d'en demander une augmentation.

Une remarque me semble importante : la démographie étudiante est en croissance, mais viendra à se stabiliser, voire à diminuer. Le pic pourrait intervenir en 2025. Quand on entrera en phase de baisse, il faudra maintenir l'effort à son niveau actuel, afin d'augmenter l'effort budgétaire par étudiant. Il ne faudra pas prétexter cette évolution démographique pour diminuer les moyens. Sur la question des bourses (2,3 milliards d'euros pour 750 000 étudiants bénéficiaires environ), un certain nombre de remarques ont été partagées, notamment sur les échelons et les effets de seuil très marqués. Les difficultés auxquelles se heurtent certains étudiants interrogent l'efficacité de la dépense publique. Les effets de seuil pénalisent particulièrement les catégories moyennes en cas d'augmentation de revenu, même légère. Une réflexion doit ainsi être menée sur les effets de seuil.

Par ailleurs, les bourses ne tiennent pas compte de la notion de pouvoir d'achat et de la réalité des dépenses liées à la vie étudiante. En fonction des zones géographiques et du coût du logement, l'impact sur le pouvoir d'achat des étudiants n'est pas le même. Nous émettons donc la recommandation suivante : instaurer le calcul d'un « reste à charge », après la prise en compte des dépenses obligatoires (logement, charges courantes). Cette notion permettrait de mieux cibler les étudiants qui ont besoin d'une aide supplémentaire. Nous formulons également un certain nombre de propositions concernant la communication sur ces aides, nombreuses et parfois peu lisibles, *via* par exemple la mise en place d'un guichet unique. Enfin, nous sommes prudents sur la question de l'emprunt étudiant, qui peut se poser quand les frais de scolarité sont élevés, ce qui est le cas dans certains établissements d'enseignement supérieur. Personnellement, j'estime que le recours à l'emprunt peut être envisagé dans des cas très encadrés, car il s'agit d'une charge pour l'avenir de l'étudiant, *a fortiori* quand cet emprunt a vocation non pas à financer la scolarité mais la vie étudiante.

M. Pierre Ouzoulias, président. – Merci, monsieur le rapporteur. J'ai pris note d'un certain nombre de demandes d'intervention. Je donne d'abord la parole à notre collègue, Stéphane Piednoir.

M. Stéphane Piednoir. – Je remercie le président et le rapporteur. Nous avons pu voir, au fil des auditions, la multitude des champs investis et des notions abordées. Le travail qui résulte de ces auditions est incontestablement approfondi.

La territorialisation me semble judicieuse pour définir des politiques publiques vraiment adaptées aux spécificités de chaque territoire. Attention toutefois à la préservation de l'autonomie des universités.

En ce qui concerne la condition étudiante, l'essentiel est de tout mettre en œuvre pour la réussite des étudiants, ce qui suppose de susciter des envies et des perspectives. Il s'agit notamment de donner à certains le goût de la recherche. À ce titre, l'arrêt du programme de recherche nucléaire Astrid, sur lequel je travaille pour l'OPECST (Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques), constitue un signal négatif pour toute une génération d'étudiants.

S'agissant des conditions de réussite, certaines universités au nom prestigieux ont des locaux parfois dans un état déplorable. Or l'accueil au quotidien passe par des conditions décentes. Un plan campus très efficace a été conduit en son temps. Je pense que nous devons franchir un palier en ce qui concerne la rénovation du bâti universitaire.

La crise a en outre singulièrement changé la façon de suivre ses études. Nous avons parlé de l'accompagnement des primo-arrivants. Mais certains étudiants n'ont pas connu des conditions normales de vie étudiante depuis deux ans ; il s'agit d'un véritable problème, qui va laisser des traces. Il faudra suivre et encadrer attentivement cette cohorte d'étudiants dont les études ont été affectées par la crise.

Concernant la gestion de l'argent public, j'é mets un point de vigilance sur la pérennisation de certaines mesures qui sont très coûteuses. Je pense aux « chèques psy » et aux tickets de restaurant universitaire à un euro, qui pourraient être limités dans le temps. S'agissant du cumul des études et du travail salarié, il ne me choque pas lorsqu'il est compatible avec la poursuite des études. Mais nous devons probablement changer de regard sur la conduite des études en France, qui reste très linéaire. De nombreux pays acceptent des

aller-retour entre études et activité salariée. Il est ainsi possible, au Canada par exemple, d'achever ses études assez tard. La France pourrait s'inspirer de tels modèles.

Enfin, au sujet de la simplification des démarches, nous connaissons les difficultés des jeunes à entrer dans les méandres administratifs. Le guichet unique proposé par le rapport semble dès lors indispensable.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Merci pour ce travail et ce rapport particulièrement fourni.

Je reviendrai pour ma part sur trois points et tout d'abord sur le rôle des Crous. Il existe des sites universitaires dépourvus de Crous. Le partenariat avec les partenaires locaux et plus particulièrement avec les collectivités territoriales est nécessaire en l'absence de Crous, mais il convient d'être prudent, car si certaines prestations peuvent être sous-traitées, d'autres impliquent une certaine expertise (les soins médicaux, le soutien psychologique, par exemple), que les partenaires locaux ne peuvent assurer. Attention à ne pas laisser trop d'étudiants au bord du chemin !

S'agissant de la démographie étudiante, nous n'avons pas trouvé de solution à ce stade, en l'absence de corrélation entre les moyens alloués à l'enseignement supérieur et les effectifs étudiants. La situation est tout aussi compliquée pour les Crous, qui font face aux mêmes difficultés que les établissements. Leur situation financière interroge sur leur capacité à être à la hauteur des attentes. Avant qu'on ait atteint le plateau démographique, il y aura eu bien des difficultés...

Enfin, en ce qui concerne le distanciel, nous devons avoir le souci permanent de ne pas isoler, voire exclure des étudiants pour des raisons liées au coût de l'équipement informatique nécessaire au bon suivi des enseignements à distance. Malheureusement, certains étudiants sont amenés à réaliser des arbitrages budgétaires. L'équipement numérique ne doit pas générer un arbitrage supplémentaire entre se nourrir, se loger ou se soigner.

Pour conclure, ce rapport contient de nombreuses propositions dont les acteurs de la vie étudiant ne manqueront pas de se saisir.

Mme Sonia de La Provôté. – Bravo pour ce travail ! Nous retrouvons dans ce rapport tous les sujets abordés au cours des nombreuses auditions conduites depuis le début de ce travail.

Il est judicieux d'ouvrir le rapport par le sujet de la territorialisation car il est message difficile aujourd'hui de promouvoir l'idée que les antennes et lieux de formation externes à l'université-centre, souvent perçus comme consommateurs de budget, sont avant tout porteurs d'excellence et permettent en outre une qualité de vie qui est un vrai atout pour ces structures. Il s'agit d'un combat à mener et d'une problématique essentielle, car elle peut conditionner l'excellence et la réussite des études.

En ce qui concerne l'accompagnement sanitaire, j'ai découvert pendant les auditions le très faible nombre de dispositifs de prise en charge. C'est un sujet de grande préoccupation pour moi. Les SUMPPS, notamment, facilitent considérablement cet accompagnement. Concernant les BAPU, je n'avais pas réalisé qu'il y en avait si peu. Cela a été une vraie surprise.

Pour ce qui est de l'enseignement à distance, un certain nombre d'interlocuteurs ont insisté sur la nécessité de bien identifier les types d'enseignement à privilégier en présentiel. Les cours magistraux dispensés en grand amphithéâtre, notamment, semblent être d'une moindre valeur ajoutée par rapport aux travaux dirigés, par exemple. Ceci impose de repenser l'enseignement en présentiel au moins autant que l'enseignement en distanciel. Il me semble nécessaire que nos recommandations concernant le numérique intègrent ce constat des experts que nous avons entendus.

Enfin, la question du tutorat et du mentorat ne me semble pas suffisamment étayée dans le rapport. Or les étudiants ont considéré que les tuteurs avaient été une bouée de sauvetage pour régler certains de leurs problèmes, notamment de vie quotidienne et universitaire. C'est une dimension importante de l'accompagnement, or ce thème est le fil conducteur du rapport. Il faut à mon avis insister sur ce point dans nos recommandations.

Mme Laure Darcos. – J'adresse à mon tour mes félicitations au président et rapporteur. Ces quatre mois d'auditions et de visites ont été très fructueux. Je suis convaincue que la crise va changer considérablement la perception des universités et des étudiants.

Les étudiants auraient tout intérêt à regarder, au moment de leur orientation, notamment pour le premier cycle, les universités des territoires, où le niveau est sensiblement le même que dans les universités des grandes métropoles, mais qui offrent un cadre de vie et des relations humaines de bien meilleure qualité. Le rapport relate bien cet aspect. L'institut Champollion, plus particulièrement, est un bon exemple de telles structures.

En ce qui concerne l'accessibilité, j'estime que le plan de relance devrait essentiellement y être consacré. Nous l'avons vu à Nanterre : le nombre d'étudiants en situation de handicap y augmente, mais pas les moyens. Le budget doit pourtant suivre cette évolution.

Plus généralement, le plan de relance devrait s'attacher à améliorer le cadre de vie et le bien-être de ces étudiants.

Mme Monique de Marco. – Merci au groupe centriste d'avoir lancé ce débat et cette mission d'information, qui était très enrichissante. Je suis certaine que ce rapport constitue une base très riche de propositions.

J'habite une ville universitaire et j'ai été fortement frappée par la détresse psychologique des étudiants depuis le début de la crise. Vous proposez le prolongement des chèques « psy », mais le rapport souligne en parallèle que les psychologues sont en faible nombre. Il faudrait demander une augmentation de leurs effectifs !

Le rapport souligne en outre l'insuffisance du logement étudiant. Au cours des auditions, certaines propositions ont été émises par le réseau des Crous, avec qui j'ai pris contact. J'ai ainsi déposé, dans le cadre du projet de loi « 3DS », des amendements visant à permettre aux Crous d'entrer dans des sociétés d'économie mixte afin de nouer des partenariats. Ceux-ci ont été malheureusement considérés comme irrecevables au regard de l'article 40.

En ce qui concerne l'autonomie des universités, j'ai demandé la suppression de l'article 41 *bis* du projet de loi « 3DS », qui est en contradiction avec ce principe. J'attire donc votre attention sur cette disposition.

Un sujet n'a toutefois pas été abordé : la difficulté de l'accès aux transports pour les étudiants dont le logement est éloigné des centres universitaires. J'ai pu convaincre la région Nouvelle-Aquitaine de mettre en place la gratuité des transports pour les étudiants qui rencontraient des difficultés à revenir en cours en présentiel.

Les auditions de la mission d'information m'ont par ailleurs permis de me forger une idée sur l'éventuelle instauration d'un ticket restaurant étudiant, thème d'une proposition de loi dont nous avons récemment débattu en commission et en séance publique. Je n'y suis personnellement pas favorable. Vous préconisez, en revanche, la pérennisation du ticket à un euro pour les étudiants boursiers, ce qui me semble positif.

S'agissant de la prostitution en milieu étudiant, il a été indiqué qu'il n'existait pas de statistiques. Il me semble intéressant de conduire des actions de prévention au sein des universités, comme le recommande le rapport. Ce sujet gagnerait à être approfondi.

Mme Marie Mercier. – Messieurs le président et le rapporteur, je souhaite vous redire l'intérêt que j'ai eu à suivre ces auditions captivantes. La détresse de nos étudiants était si profonde que nous sommes bien dans notre rôle en soulevant ce sujet. Nous avons accompli avec cette mission d'information un travail d'information et d'alerte très important. La population n'a pas nécessairement eu conscience de ces difficultés.

Dans la recommandation 42, il me semble préférable d'inverser les deux axes de lutte contre les violences sexuelles dans le cadre des études supérieures : il est nécessaire d'organiser la sensibilisation aux violences, puis de mettre en place des structures pour recueillir la parole et aider les victimes.

En ce qui concerne la prostitution étudiante, qui est à distinguer de la prostitution des mineurs, je vous remercie d'avoir accepté de l'aborder. En 2011, une mission d'information de l'Assemblée nationale avait identifié l'absence de statistiques relatives à la prostitution étudiante et la nécessité de travailler sur ce sujet, puis ce point est tombé dans l'oubli. Ce rapport très approfondi ne souffrira pas de ce sort car il me semble de nature à alimenter des travaux futurs. Il faut absolument disposer de chiffres aussi précis que possible en matière de prostitution étudiante. Les étudiants qui tombent dans le piège de la prostitution n'ont pas nécessairement conscience des dangers auxquels ils s'exposent et des conséquences de la prostitution sur leur avenir.

M. Bernard Fialaire. – Je m'associe aux félicitations de mes collègues.

Je voudrais revenir sur l'accès des étudiants à la santé. On l'oublie parfois dans notre pays, mais certaines visites en médecine préventive peuvent être effectuées par des infirmiers. En outre, une partie du suivi psychologique pourrait, à mon avis, être accompli par les tuteurs et les pairs : ces modes d'accompagnement ne doivent pas être négligés. Il faudrait en tout cas prendre le temps de préciser et chiffrer les besoins dans ce domaine.

Par ailleurs, le tutorat me semble être une bonne réponse à bien des difficultés actuelles. Vous évoquez l'engagement associatif des étudiants et sa valorisation ; le tutorat peut l'être également.

Enfin, il me semble nécessaire d'insister sur le temps de l'inscription dans l'enseignement supérieur, qui est aujourd'hui trop souvent négligé. C'est pourtant une étape

décisive que l'on devrait mettre à profit pour communiquer beaucoup d'informations aux étudiants.

M. Alain Cazabonne. – Au début des auditions, j'ai été surpris par l'état de détresse psychologique des étudiants.

Les questions relatives au logement étudiant sont compliquées. Dans une ville universitaire, la population peut être assez critique. Quant aux opérateurs immobiliers, ils sont souvent réticents. Les logements étudiants ne sont pas toujours très rentables. Des résidences étudiantes ont été construites dans des sites éloignés des universités, qui par ailleurs n'offraient aucun moyen de transport. Pour des étudiants, c'est inutile ! Qui plus est, ces communes manquent parfois également de logements sociaux. L'université, de son côté, souhaite valoriser son foncier, ce qui n'est pas en faveur du logement étudiant.

J'aimerais aussi évoquer les associations étudiantes, qui ont souffert de la crise.

Mme Vivette Lopez. – Je m'associe à toutes les louanges adressées au président et au rapporteur pour ce rapport. Nous avons tous plus ou moins conscience des difficultés des étudiants, que la pandémie n'a fait qu'accentuer. J'espère que ce rapport sera suivi d'effets. Comment peut-on envisager le suivi de ces recommandations très pertinentes ?

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Nous avons mené des auditions extrêmement intéressantes, et les qualités du président et du rapporteur, qui ont su animer ces réunions dans un esprit de consensus, sont pour beaucoup dans l'intérêt des travaux que nous avons menés.

Je me félicite que nous ayons commencé notre travail par l'audition de l'OVE, qui a permis de poser un cadre et de mettre l'accent sur la diversité de la population étudiante ainsi que sur la notion d'« expérience étudiante ». Que devient un étudiant quand il ne peut plus aller en cours et qu'il doit revenir dans sa famille ? La question de l'identité étudiante a été mise à mal par la crise.

J'ai été particulièrement intéressée par la problématique de l'enseignement à distance dans l'après crise. Le rapport propose, à juste titre, diverses recommandations sur ce sujet.

À terme, il me semble que nous devons envisager les étudiants comme des usagers du service public. À ce titre, nous avons pu constater l'importance de la simplification d'un certain nombre de procédures. Des propositions intéressantes portent en outre sur la valorisation de l'engagement associatif, qui s'inscrit dans le thème de la formation du citoyen.

M. Pierre Ouzoulias, président. – Sans autre demande d'expression, je vais soumettre ce rapport au vote.

Je précise au préalable que ce rapport sera corrigé pour intégrer les modifications proposées aujourd'hui concernant le tutorat et le mentorat ainsi que l'organisation des enseignements en présentiel. Ces corrections prendront également en compte la modification rédactionnelle de la recommandation 42 relative à la prévention des violences sexuelles.

Le rapport, ainsi modifié, est approuvé à l'unanimité.

M. Pierre Ouzoulias, président. – Je vous remercie pour votre travail. Nous devons encore nous entendre sur un titre.

M. Laurent Lafon, rapporteur. – Ce rapport aborde des sujets très divers. Nous proposons un titre incluant des thématiques qui nous semblent les plus structurantes au regard des propositions : « Accompagnement des étudiants : une priorité et un enjeu d’avenir pour l’État et les collectivités ».

Le titre est approuvé à l’unanimité.

M. Pierre Ouzoulias, président. – Les groupes qui souhaiteraient insérer dans le rapport des contributions écrites pour faire état de positions spécifiques sont invités à communiquer ces documents au secrétariat avant le jeudi 8 juillet à 11 heures.

Une conférence de presse est prévue demain : vous y êtes naturellement conviés. Je vous recommande donc la plus grande discrétion sur ce rapport d’ici là.

Il vous appartiendra ensuite de vous approprier ce rapport et d’utiliser ses conclusions dans le cadre de votre travail parlementaire.

Une information avant de lever cette réunion : le rapporteur vous proposera de cosigner une résolution, conformément à l’article 34-1, qui reprendra l’essentiel des propositions de ce rapport et permettra à notre travail d’avoir un écho en séance publique.

La réunion est close à 18 h 25.

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « UBERISATION DE LA SOCIÉTÉ : QUEL IMPACT DES PLATEFORMES NUMÉRIQUES SUR LES MÉTIERS ET L'EMPLOI ? »

Mardi 6 juillet 2021

- Présidence de Mme Martine Berthet, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 20.

Audition de Mme Salwa Toko, présidente de Becomtech, ancienne présidente du Conseil national du numérique et auteure du rapport « Travailler à l'ère des plateformes. Mise à jour requise » (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 10 h 05.

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.

Jeudi 8 juillet 2021

- Présidence de Mme Martine Berthet, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 35.

Audition de Mmes Sarah Abdelnour, maîtresse de conférences en sociologie, Sophie Bernard, professeure de sociologie, M. Emilien Julliard, post-doctorant et Mme Dominique Méda, professeure de sociologie, à l'Université Paris-Dauphine (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 heures.

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

Mission d'information sur le thème : « Les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences »

Mardi 6 juillet 2021

- Présidence de M. Jean-Pierre Moga, président d'âge -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Réunion constitutive

M. Jean-Pierre Moga, président. – En ma qualité de président d'âge, il me revient de présider la réunion constitutive de la mission d'information sur « les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences ». Cette mission a été créée en application du droit de tirage des groupes politiques prévu par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat. Le groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) en avait formulé la demande lors de la Conférence des présidents du 16 juin 2021. Les membres ont été nommés, sur proposition des groupes politiques, lors de la séance publique du mardi 30 juin dernier.

Nous devons tout d'abord procéder à la désignation du président de la mission d'information.

Je vous rappelle que, en application du deuxième alinéa de l'article 6 *bis* du Règlement, « la fonction de président ou de rapporteur est attribuée au membre d'un groupe minoritaire ou d'opposition, le groupe à l'origine de la demande de création obtenant de droit, s'il le demande, que la fonction de président ou de rapporteur revienne à l'un de ses membres ».

Pour les fonctions de président, j'ai reçu la candidature de M. Étienne Blanc, du groupe Les Républicains.

La mission d'information procède à la désignation de son président, M. Étienne Blanc.

- Présidence de M. Étienne Blanc, président -

M. Étienne Blanc, président. – Je vous remercie de la confiance que vous m'accordez. On aurait pu penser que la présidence de cette mission ait été confiée à un membre de la commission des affaires étrangères ou de la défense ou de la commission de la culture dans la mesure où il s'agit d'examiner les conditions dans lesquelles certaines puissances étrangères influent sur nos universités, sur notre recherche nationale, mais ce sujet dépasse les compétences de ces deux commissions. Nous prenons tous, dans nos fonctions respectives, la mesure des questions économiques et des questions de souveraineté que cela soulève.

Pour constituer le Bureau de la mission d'information procédons, dans un premier temps, à la désignation du rapporteur. J'ai reçu la candidature de M. André Gattolin, du groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants.

La mission d'information procède à la désignation de son rapporteur, M. André Gattolin.

M. Étienne Blanc, président. – Nous procédons, dans un second temps, à la désignation des vice-présidents et des secrétaires.

Compte tenu des désignations du président et du rapporteur qui viennent d'avoir lieu, la répartition des postes de vice-président et de secrétaire 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 Démocratique et Social Européen, un vice-président ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, un vice-président ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, un vice-président ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, un vice-président.

Pour les fonctions de vice-président, j'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, M. Stéphane Piednoir ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, M. Jean-Michel Houllégatte et M. Christian Redon-Sarrazy ; pour le groupe Union Centriste, Mme Nathalie Goulet ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, M. Bernard Fialaire ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, M. Pierre Ouzoulias ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, Mme Vanina Paoli-Gagin ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, M. Thomas Dossus.

Pour les fonctions de secrétaire, j'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, M. Ronan Le Gleut ; pour le groupe Union Centriste, M. Jean Hingray.

La mission d'information procède à la désignation des autres membres de son Bureau : M. Stéphane Piednoir, M. Jean-Michel Houllégatte, M. Christian Redon-Sarrazy, Mme Nathalie Goulet, M. Bernard Fialaire, M. Pierre Ouzoulias, Mme Vanina Paoli-Gagin, M. Thomas Dossus, vice-présidents ; M. Ronan Le Gleut et M. Jean Hingray, secrétaires.

M. Étienne Blanc, président. – Avant de donner la parole à notre rapporteur, je souhaite vous apporter quelques précisions sur l'organisation de nos travaux.

Notre mission doit être achevée au plus tard avant la fin de la session en cours, soit avant le 30 septembre prochain. Nous devons ainsi travailler dans des délais très contraints d'ici à la fin de la session extraordinaire du mois de juillet, puis en septembre.

M. André Gattolin, rapporteur. – Je vous remercie de votre confiance et de votre participation à cette mission créée à la demande de mon groupe.

La question de l'influence d'États étrangers dans le monde universitaire français est encore peu perçue et étudiée. Ce n'est qu'assez récemment en France que des incidences sur l'intégrité scientifique comme sur les libertés académiques ont pu être observées. La frontière entre le *soft power* et des pratiques plus offensives, voire agressives, d'ingérences semble avoir été franchie par plusieurs pays, notamment la Chine comme le relate la presse. Mais ce n'est pas le seul pays concerné. Du point de vue des démocraties occidentales, et surtout vu de France, les politiques publiques d'influence à l'étranger prennent la forme

d'instituts culturels et de coopération – on pense aux instituts français à l'étranger, au *British Council* ou encore au *Goethe-Institut*.

Cet usage de l'influence peut paraître tout à fait anodin ; il est d'ailleurs inscrit dans nos pratiques de diffusion et de partage culturel. Nos centres de recherche et nos universités se mondialisent, notamment au travers de la multiplication d'échanges universitaires et de projets de recherche internationaux. Il s'agit à la fois d'une réalité ancienne et d'une tendance qui s'est accélérée ces dernières années, notamment du fait de l'autonomie des universités. Certains États sont cependant tentés d'exploiter leur présence croissante dans nos campus et nos laboratoires comme levier d'influence géopolitique, avec peu d'égards pour les libertés académiques et l'intégrité scientifique. Le risque est qu'il soit ainsi porté atteinte à la crédibilité et à la souveraineté scientifiques de notre pays.

À l'heure où les tensions mondiales prennent de nouvelles formes de conflictualité autour de la rivalité entre les États-Unis et la Chine, où la Russie ressurgit comme possible ennemi et où l'on voit l'émergence de puissances régionales telles que la Turquie, sur les plans stratégique et militaire, les pays du Golfe sur le plan économique, mais aussi diplomatique, notre monde universitaire, de tradition libre et ouverte, est-il conscient de ces menaces aussi nouvelles que bien réelles.

Au-delà de nos frontières, plusieurs dérives ont été observées aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Australie et, plus récemment, en Allemagne. Toutes ne sont pas du fait de la Chine, mais celle-ci inquiète plus particulièrement, notamment eu égard au rôle du réseau des instituts Confucius, dédié aux coopérations universitaires et à l'apprentissage de la langue chinoise, qu'il conviendrait d'examiner et d'évaluer en France. Ainsi, les États-Unis ont fermé ce réseau ; plusieurs universités françaises ont mis fin à leur collaboration – l'université de Lyon 3 ou celle de Paris Nanterre, par exemple – et il conviendrait d'en connaître les raisons.

Le Royaume-Uni s'inquiète de la dépendance économique croissante de ses universités aux droits de scolarité payés par les étudiants chinois, lesquels peuvent s'avérer être des relais de Pékin aussi bien pour ce qui concerne la censure de ses étudiants, en les empêchant de s'exprimer sur la situation de Hong Kong ou des Ouïgours, par exemple. Le Parlement australien a ouvert une enquête parlementaire sur les pratiques d'ingérence universitaire de la Chine, mais aussi d'autres pays.

Sont aussi évoquées des pratiques d'entrisme dans des laboratoires de recherches scientifiques à des fins pas toujours très claires.

On peut également s'interroger sur le financement de chaires d'enseignement et de thèses qui ont pour but de relayer des messages politiques ou de donner une caution scientifique à des thèses nationalistes.

Que penser de l'autocensure d'un établissement d'enseignement supérieur qui ne reçoit pas le Dalai-Lama pour ne pas risquer de perdre la coopération financière de la Chine ?

À une autre échelle, on peut s'interroger sur le rôle de la Turquie, de certains pays du Golfe ou de la Russie. Il convient de faire la part entre ce qui relève de la « guerre de l'information », dont certains États ne se cachent pas, et ce qui relève de politiques d'influence et d'ingérence délibérées de certains États.

L'intégrité scientifique peut-elle s'accommoder de conflits d'intérêts ou d'une trop grande dépendance économique ? Sans remettre en cause l'indépendance de l'enseignement supérieur, ne faut-il pas au contraire le protéger de pratiques de prédation ou d'intimidation de puissances étrangères ?

Il ne s'agit nullement de remettre en question les libertés académiques et le mouvement d'internationalisation des universités, mais, au contraire, il convient de mesurer les phénomènes d'influence, sans naïveté et avec lucidité.

En tant qu'ancien thésard et que directeur de master, j'ai pu être confronté personnellement à des étudiants étrangers, dont on pouvait parfois discerner des mobiles plus politiques que scientifiques.

Les formes et les contours des influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français sont encore peu renseignés. Cette mission d'information permettrait une première prise de conscience parlementaire sur un phénomène qui est, par ailleurs, clairement pointé du doigt par nos collègues australiens, britanniques et européens.

La question n'est pas de s'immiscer dans des polémiques ou des controverses internes au débat universitaire ; nous n'y aurions aucune légitimité, qu'il s'agisse de la *cancel culture*, du mouvement *woke*, de l'islamo-gauchisme, ou encore des théories du genre, à moins que certaines thèses ne soient délibérément soutenues par des puissances étrangères. L'objet de la mission est de s'intéresser aux politiques étatiques étrangères dont l'influence dans nos universités pourrait remettre en cause l'intégrité scientifique de notre recherche et de notre enseignement supérieur.

Je suggère naturellement d'orienter nos travaux vers le monde universitaire lui-même pour mieux connaître sa perception et ses modes d'action contre cette menace.

Quid du traitement de ce sujet à l'échelon académique et au niveau ministériel ?

Existe-t-il de bonnes pratiques de coopération, des déclarations d'intérêts, ou des chartes déontologiques ? Je proposerai d'envoyer un questionnaire à toutes les universités, notamment aux responsables des relations internationales, avec le soutien de la Conférence des présidents d'université. Je vous proposerai également de commencer nos travaux en évoquant le volet des affaires étrangères et celui du renseignement pour mettre en évidence les typologies d'influences, plus ou moins hostiles ou agressives.

Ce sont là quelques pistes, partant du principe qu'il s'agira d'une « mission flash » compte tenu des délais. Notre rapport « vigie » sera principalement destiné à alerter sur un sujet méconnu, à faire prendre conscience du phénomène, en vue de mieux en appréhender l'impact et afin de s'en protéger.

Il nous reviendra de proposer un guide de bonnes pratiques et de formuler quelques recommandations utiles à l'intention de la communauté universitaire pour conforter notre indépendance scientifique.

M. Étienne Blanc, président. – Il serait souhaitable que nous définissions aujourd'hui le champ de nos investigations. Dans un premier temps, il conviendrait de nous en tenir à l'influence issue de politiques voulues comme telles par des États extra-européens,

qu'il s'agisse du *soft power*, de l'influence institutionnelle, voire de l'ingérence. La question de l'islamo-gauchisme dépasse largement le cadre de notre mission.

Dans un second temps, nous devons nous fixer des limites géographiques et choisir quelques cibles en Chine, en Turquie, au Moyen-Orient, en Russie et aux États-Unis.

Mme Nathalie Goulet. – Les délais étant contraints, pourra-t-on suivre les travaux de la mission d'information à distance ?

Concernant le guide de bonnes pratiques, comment envisagez-vous de recueillir les informations auprès des universités britanniques, espagnoles, allemandes ? Prévoyez-vous des déplacements chez nos voisins européens ? Pensez-vous consacrer une réunion à la définition précise des termes d'ingérence et d'influence que nous allons employer ? Il importe que les définitions soient claires.

M. André Gattolin, rapporteur. – Vous pourrez suivre la plupart des auditions à distance, mais certaines d'entre elles seront à huis clos, telle l'audition des services de renseignement. De même, certains intervenants universitaires voudront peut-être témoigner à huis clos.

La Conférence des présidents d'université s'est réjouie de la création de cette mission d'information. Nous pourrions adresser un questionnaire précis à tous les présidents d'université. Nos concepts de base sont les libertés académiques et l'intégrité scientifique et ils font l'objet de définitions.

Concernant le guide de bonnes pratiques, une littérature étrangère assez fournie existe déjà. Nous auditionnerons Mme Gillian Bird, ambassadrice d'Australie en France. L'Australie est aujourd'hui l'un des pays les plus actifs sur ce sujet. Depuis 2018, ce pays a adopté un certain nombre de textes en la matière pour créer un système de vigie sur les influences et ingérences étrangères, notamment dans le monde académique.

Dans certaines universités, les chercheurs doivent préciser l'absence de conflit d'intérêts dans leurs publications. S'ils appartiennent à une université étrangère qui facilite leurs travaux, voire qui les finance, ils doivent le signaler. Nous devons paragonner. Nous découvrons ces phénomènes, mais nous avons à notre disposition des matériaux très concrets. Sans en passer nécessairement par la loi, nous n'hésiterons pas, dans la mesure du possible, de nous inspirer des pratiques qui existent déjà dans certains pays pour définir des standards au sein du monde universitaire et du monde académique.

Avec la crise sanitaire, je crains qu'il ne soit compliqué d'organiser des déplacements dans ce temps contraint.

M. Étienne Blanc, président. – Nous pourrions adresser un questionnaire à certaines ambassades.

Mme Nathalie Goulet. – Peut-être pourrions-nous organiser des tables rondes avec les représentants des ambassades étrangères, avec les représentants d'universités européennes ?

M. André Gattolin, rapporteur. – Nous pourrions effectivement adresser des questionnaires aux conseillers scientifiques et culturels de nos ambassades, qui suivent ces

questions. Certains articles très récents montrent que l'Allemagne prend également conscience de cette problématique.

M. Pierre Ouzoulias. – Ce sujet est très intéressant. On constate jusqu'à présent un certain déni collectif face à certains agissements de pays alliés ou non. J'entends bien votre intention de délimiter le champ d'investigation de notre mission d'information à quelques pays extra-européens. Mais permettez-moi de rappeler que, malheureusement, les ingérences existent aussi au sein des pays européens. À cet égard, je souligne l'intervention scandaleuse de l'ambassade de Pologne à Paris, qui a perturbé un colloque tenu par l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) sur la relation des Polonais à la Shoah. Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, avait réagi en ces termes : « Je ne peux que regretter que cette série de graves perturbations ait pu apparaître comme étant appuyée par les représentants de l'État polonais. » Ces ingérences sont donc réelles.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous devons définir notre périmètre d'action. Nous limitons-nous aux universités publiques ? Il nous faut examiner la question du financement de la recherche et celle du coût des études pour les étudiants étrangers. La question peut être différente en fonction des financements et des principes de financement, notamment dans les pays européens.

M. André Gattolin, rapporteur. – Dans le monde académique public traditionnel – universités et grandes écoles –, les choses sont assez cadrées. Certaines écoles de commerce privées sont rachetées par des étrangers, et il est beaucoup plus difficile d'investiguer ce monde beaucoup plus hétérogène. Dans certaines universités et plus encore dans certaines écoles privées, les chargés d'enseignement sont susceptibles d'aller chercher des soutiens pour être reconduits d'une année sur l'autre.

On connaît le cas de Budapest. L'université Soros a été obligée de déménager et l'actuel gouvernement a passé un accord pour créer un grand campus universitaire, avec le soutien de la Chine, ce qui provoque remous et contestations. Le monde de l'enseignement supérieur privé est très sensible aux questions d'influence. Mais on sera plus dans l'exemplification, comme disent les chercheurs.

Par ailleurs, nous pouvons nous interroger sur le financement de certaines thèses. Il y a parfois une volonté au long cours de contester certaines thèses, sur le génocide arménien, par exemple. Or ces thèses produites par l'université française ont une certaine valeur à l'étranger.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Il faut circonscrire d'un point de vue géopolitique les pays d'où proviennent ces influences. J'aimerais comprendre le périmètre d'étude de notre mission. Outre les instituts culturels, scientifiques de nos universités, nous intéresserons-nous aux *think tank*, à la *Rand Corporation*, qui a beaucoup influencé les universités, aux fondations de coopération scientifique ou encore aux fondations partenariales, qui peuvent être des instruments du *soft power* ?

M. André Gattolin, rapporteur. – Il n'est pas toujours facile d'en savoir plus sur les fondations. Les fondations politiques allemandes, qui sont dotées de moyens très importants et ont des bureaux à Paris, à Washington ou encore, par exemple à New York, montrent une forme de pluralisme.

De même, les cours dispensés par les deux universités américaines à Paris semblent assez équilibrés. Ce n'est pas là que se situe le danger le plus important. Certes, nous pouvons y regarder de plus près, mais je crains que nous ne nous situerions pas dans le sujet des seules influences étatiques.

M. Jean-Yves Leconte. – La France développe un certain nombre d'universités à l'étranger, c'est transparent et cela ne relève pas de l'influence. C'est la même chose pour les fondations. Il ne faut pas y voir malice. Ce qui est problématique, ce sont les financements qui ne sont pas nécessairement visibles. Examinons plutôt la manière dont nous sommes susceptibles d'être influencés !

M. André Gattolin, rapporteur. – Souvent, les universités américaines accueillent majoritairement des étudiants américains.

M. Jean-Yves Leconte. – C'est la même chose à Singapour.

M. André Gattolin, rapporteur. – Nos collègues sénateurs représentant les Français de l'étranger nous seront utiles pour faire remonter des informations.

M. Jean-Michel Houllégatte. – La communauté universitaire a vocation à avoir une dynamique de l'échange et de coopération. Ne donnons pas l'impression que nous faisons la chasse aux sorcières.

Nous sommes dans un contexte de mondialisation, d'internationalisation des savoirs – nos écoles jouent aussi en quelque sorte un rôle d'influence. Cela permet à nos entreprises de mieux s'implanter à l'étranger.

Il me semble important de cartographier les failles, les risques et de proposer des bonnes pratiques et des recommandations. Certes, la coopération est nécessaire dans le domaine scientifique, mais nous ne sommes pas naïfs. Le terme « influenceur » est même devenu une profession.

M. André Gattolin, rapporteur. – Nous sommes dans un monde ouvert. Dans un article consacré à la fermeture des quarante-sept instituts Confucius aux États-Unis, une chercheuse a fait remarquer que l'on ne trouve plus dès lors dans ces villes d'enseignement du chinois à un haut niveau, ce qui est problématique.

Nous cherchons ici à établir un cadre et des bonnes pratiques. La liberté académique, c'est un fait. Lorsqu'une personne écrit un article qui est soutenu par une revue importante ou une université, elle devrait déclarer les éventuels financements tiers pour éviter tout soupçon de conflit d'intérêts. Il ne s'agit pas d'interdire les échanges universitaires, mais il faut que les choses soient claires et cadrées.

M. Étienne Blanc, président. – L'échange est au cœur de la communauté scientifique. Travaillons sur les détournements de l'objectif de l'échange.

M. Jean-Michel Houllégatte. – En complément, l'université doit être conforme à ses valeurs d'objectivité, de rigueur.

Mme Nathalie Goulet. – Ne pourrions-nous également adopter une approche de législation comparée ?

M. André Gattolin, rapporteur. – Les personnes auditionnées nous apporteront des éléments d'information. Nous consulterons les travaux menés par les autres parlements en la matière. Dès qu'il s'agit de faire du libéralisme régulier, les pays anglo-saxons sont un peu plus en avance sur nous. Ils attirent beaucoup les étudiants étrangers, mais ils organisent le système dans le respect des valeurs et des principes de leur pays. Nos collègues qui connaissent très bien le monde académique et le monde universitaire pourront aussi nous apporter leurs témoignages.

M. Étienne Blanc, président. – Nous vous communiquerons le calendrier prévisionnel de nos réunions.

M. André Gattolin, rapporteur. – À titre indicatif nous auditionnerons dès cette semaine Mme Béatrice Khaiat, directrice générale de Campus France, l'organisme chargé d'attirer et d'accueillir des étudiants étrangers, puis prochainement M. Pierre Buhler, ancien ambassadeur et auteur d'une tribune remarquée dans *Le Monde* du 10 juin consacrée à « l'offensive de Pékin contre les libertés académiques » ; puis M. Nicolas Lerner, directeur général de la sécurité intérieure, à huis clos, et notamment Mme Gillian Bird, ambassadrice d'Australie en France.

La réunion est close à 15 h 50.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 12 JUILLET ET À VENIR

Commission des affaires économiques

Pas de réunion

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Pas de réunion

Commission des affaires sociales

Pas de réunion

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Pas de réunion

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Pas de réunion

Commission des finances

Lundi 12 juillet 2021

À 15 heures

Salle A131 et par téléconférence

Salle A131 et en téléconférence

<p>- Éventuellement, examen des amendements de séance sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020.</p>

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

- Communication de M. Jean-François Husson, rapporteur général, relative au débat d'orientation des finances publiques (DOFP)

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Lundi 12 juillet 2021

À 14 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Auditions, dans le cadre de la mission d'information sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021, de :

À 14 heures :

- M. Philippe Wahl, président-directeur général du Groupe La Poste

À 15 h 30 :

- M. Jean-Benoît Albertini, secrétaire général du ministère de l'intérieur

- Suite de l'examen des amendements au texte n° 724 (2020-2021) de la commission sur le projet de loi n° 588 rect. (2020-2021) relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (procédure accélérée) (rapporteurs : M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement

Éventuellement, à la suspension de la séance publique

Salle 216 et en téléconférence

- Suite éventuelle de l'examen des amendements au texte n° 724 (2020-2021) de la commission sur le projet de loi n° 588 rect. (2020-2021) relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (procédure accélérée) (rapporteurs : M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement

Mardi 13 juillet 2021

À 9 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition, dans le cadre de la mission d'information sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021, de :

. MM. Philippe Grenier, président, et Édouard Martin, directeur général, de Koba Global Services,

. MM. Benjamin Chevallard, chargé de la propagande électorale, et Loïc Lefebvre, directeur du développement, du Groupe Diffusion Plus

À 13 h 30

Salle Médecis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de MM. Philippe Viroulet, délégué syndical central, et Alain Gueguen, secrétaire général, du syndicat Confédération autonome du travail des personnels Adrexo (CAT-Adrexo), dans le cadre de la mission d'information sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021

Jeudi 15 juillet 2021

À 9 heures

Salle 216 et en téléconférence

- Suite éventuelle de l'examen des amendements au texte n° 724 (2020-2021) de la commission sur le projet de loi n° 588 rect. (2020-2021) relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (procédure accélérée) (rapporteurs : M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement

Éventuellement, à 14 h 30

Salle Médecis et en téléconférence

- Suite éventuelle de l'examen des amendements au texte n° 724 (2020-2021) de la commission sur le projet de loi n° 588 rect. (2020-2021) relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (procédure accélérée) (rapporteurs : M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement

Commission des affaires européennes

Pas de réunion

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Lundi 12 juillet 2021

À 15 heures

Salle n°6241 (Assemblée nationale)

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2020

Jeudi 15 juillet 2021

À 20 h 30

Salle à confirmer – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

Mission d'information "Uberisation de la société : quel impact des plateformes numériques sur les métiers et l'emploi ?"

Mardi 13 juillet 2021

À 8 h 30

Salle A67 et en téléconférence

Captation

Audition commune de Mme Laurène Guardiola, public policy manager chez Uber, M. Julien Lavaud, directeur affaires publiques France de Deliveroo, un représentant de Just Eat et M. Hervé Novelli, président de l’Association des plateformes d’indépendants (API)

11597

À 14 heures

Salle RD204 et en téléconférence

Captation

Audition commune de M. Stéphane Le Lay et M. Fabien Lemozy, chercheurs à l'Institut psychodynamique du travail

Jeudi 15 juillet 2021

À 9 heures

Salle 213 et en téléconférence

Captation

Audition de Mme Marie-Anne Dujarier, professeure de sociologie à l'université de Paris et membre du laboratoire de changement social et politique (LSCP)

À 11 heures

Salle 213 et en téléconférence

Captation

Audition commune de la Direction générale du travail (bureau des relations individuelles du travail et bureau du pilotage du système d'inspection du travail), la Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle, et la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, sous réserve de la disponibilité de nos interlocuteurs

Mission d'information « Les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences »

Mardi 13 juillet 2021

À 15 heures

Salle 245 et en téléconférence

- Audition de M. Pierre BUHLER, ancien ambassadeur, ancien président de l'Institut français