

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	7259
• <i>Bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2020 (en téléconférence)</i>	<i>7259</i>
• <i>« Commerce international, libre-échange, mondialisation : quels enseignements tirer de la crise ? » - Table ronde (en téléconférence) (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>7263</i>
• <i>Audition de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)</i>	<i>7264</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	 7265
• <i>Gestion de la crise sanitaire en Chine, conséquences économiques et géopolitiques de la crise du Covid-19 - Audition de M. Laurent Bili, ambassadeur de France en Chine (en téléconférence)</i>	<i>7265</i>
• <i>Audition de M. Jérémie Pellet, directeur général d'Expertise France (en téléconférence).....</i>	<i>7282</i>
• <i>Projet de contrat d'objectifs et de moyens d'Expertise France - Communication de M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont (en téléconférence)</i>	<i>7294</i>
• <i>Aide publique au développement en Afrique face à l'épidémie de Coronavirus – Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD) et du Dr John Nkengasong, directeur du Centre africain de prévention et de contrôle des maladies (en téléconférence)</i>	<i>7298</i>
• <i>Projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 – Communication (en téléconférence)</i>	<i>7311</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	 7315
• <i>Proposition de loi visant à apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement aux mineurs vulnérables sur le territoire français - Examen du rapport pour avis (en visioconférence)</i>	<i>7315</i>
• <i>Projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne – Examen du rapport pour avis (en visioconférence)</i>	<i>7322</i>
• <i>Droit social applicable aux travailleurs indépendants économiquement dépendants - Examen du rapport d'information (en visioconférence)</i>	<i>7330</i>
• <i>Désignation d'un rapporteur (en visioconférence)</i>	<i>7339</i>

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE 7341

- *Audition, en téléconférence, de M. Gaël Giraud, économiste, sur la "relance verte" 7341*
- *Compte rendu de la réunion de bureau du 11 mai 2020..... 7357*
- *Biodiversité - Audition de M. Jean-François Guégan, professeur à l'École des hautes études en santé publique, membre du Conseil national français sur les changements globaux sur le thème « crise environnementale et pandémie » (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)..... 7358*
- *Répercussions de la crise du Covid-19 sur le secteur de l'eau et sur la biodiversité - Communication (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)..... 7358*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 7359

- *Conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 sur les politiques publiques en matière de jeunesse et de vie associative - Audition de M. Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse (en téléconférence)..... 7359*
- *Résultats des travaux des groupes de travail sectoriels sur les conséquences de l'épidémie de Covid-19 – Communications (seront publiées ultérieurement) (en téléconférence)..... 7374*

COMMISSION DES FINANCES..... 7375

- *Projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2019 - Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics (en téléconférence) 7375*
- *Proposition de loi tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure - Nomination d'un rapporteur (en téléconférence)..... 7389*
- *Proposition de loi portant création d'un fonds d'urgence pour les Français de l'étranger victimes de catastrophes naturelles ou d'événements politiques majeurs - Nomination d'un rapporteur (en téléconférence)..... 7389*
- *Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n°2907 (A.N. XVe lég.) portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 7390*
- *Audition de M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF) (en téléconférence) 7390*
- *Projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 - Examen du rapport pour avis..... 7400*
- *Proposition de loi relative aux Français établis hors de France - Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond sur le texte de la commission des lois..... 7407*
- *Proposition de loi visant à rendre effectif et à renforcer le plafonnement des frais bancaires - Examen du rapport et du texte de la commission..... 7412*

- *Audition de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (sera publié ultérieurement)..... 7420*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 7421

- *Projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 - Nomination d'un rapporteur (en téléconférence)..... 7421*
- *Audition commune de MM. André Laignel, premier vice-président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France et de Renaud Muselier, président de Régions de France (en téléconférence)..... 7421*
- *Proposition de loi relative aux Français établis hors de France – Examen des amendements au texte de la commission (en visioconférence)..... 7433*
- *Proposition de loi visant à apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement aux mineurs vulnérables sur le territoire français - Examen du rapport et du texte proposé de la commission (en visioconférence)..... 7439*
- *Projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 – Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement) (en visioconférence)..... 7448*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES SANITAIRES ET ÉCOLOGIQUES LIÉS AUX POLLUTIONS DES SOLS QUI ONT ACCUEILLI DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES OU MINIÈRES, ET SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES ET INDUSTRIELLES DE RÉHABILITATION DE CES SOLS 7449

- *Audition de MM. Jean de L'Hermite, directeur juridique, Samuel Dufay, directeur environnement, et Mme Céline Leroux, responsable juridique, de la société ERAMET (en téléconférence) (sera publié ultérieurement) 7449*
- *Audition de M. Jean-François Nogrette, directeur de Veolia Technologies & Contracting, membre du comité exécutif du groupe VEOLIA (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)..... 7449*
- *Audition de M. Jean-Louis Samson, directeur immobilier de l'entité Global Business Group Support du groupe ENGIE, Mmes Mélody Gehin, conseillère environnement, et Laetitia Lafargue, juriste en droit de l'environnement du groupe ENGIE (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)..... 7449*
- *Audition de de MM. Azad Kibarian, directeur général de Suez Industrial Waste Solutions, Thierry Mechin, directeur général délégué de Suez Industrial Waste Solutions, Cyril Fraissinet, directeur de la stratégie de Suez Industrial Waste Solutions et Mme Nora Megder, directrice déléguée aux relations institutionnelles – Recyclage et Valorisation France du groupe SUEZ (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)..... 7450*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE TRAFIC DE STUPÉFIANTS EN
PROVENANCE DE GUYANE 7451**

- *Réunion constitutive (en téléconférence) 7451*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA LUTTE CONTRE L'ILLECTRONISME ET
POUR L'INCLUSION NUMÉRIQUE..... 7457**

- *Audition de MM. Christian Janin, président, et Hervé Fernandez, directeur, de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) (en téléconférence) 7457*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 25 MAI ET A VENIR..... 7465

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mercredi 13 mai 2020****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente –****Bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2020 (en téléconférence)**

Mme Sophie Primas, présidente. – Comme chaque année, il me revient de vous présenter ce matin le bilan de l'application des lois relevant du champ de compétences de notre commission. Cet exercice s'inscrit cette année dans un contexte particulier, mais je crois que le contrôle de l'action du Gouvernement et de la bonne exécution des lois doit se poursuivre dans la période actuelle avec une vigilance encore accrue.

Nous adoptons des lois, mais encore faut-il qu'elles soient appliquées et pour cela que toutes les mesures réglementaires attendues soient prises en temps et en heure. Cette mission de suivi est aussi primordiale que délicate : il convient d'analyser quantitativement mais aussi qualitativement les textes réglementaires publiés au cours de l'année écoulée. Il s'agit d'apprécier si ces textes répondent aux attentes que nous avons formulées dans les lois que nous avons examinées.

Le rapport établi cette année porte sur 14 lois promulguées entre 2014 et le 30 septembre 2019.

Concernant la méthodologie, je vous rappelle que l'objectif est une parution des textes d'application dans les six mois suivant la promulgation d'une loi. Donc nous regardons les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2020 et par construction les lois promulguées avant le 30 septembre 2019.

La loi « Énergie-climat », qui a été promulguée le 8 novembre 2019, ne sera donc prise en compte dans le bilan statistique qu'à partir de l'année prochaine. Mais évidemment, je ne manquerai pas de vous communiquer dès ce matin des premiers éléments sur sa mise en application.

Sur les 13 lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, 4 sont totalement applicables. Les taux d'application des 9 lois partiellement applicables varient de 78 % à 96 % avec une moyenne qui avoisine les 90 %. Pour autant, ce chiffre ne constitue en définitive qu'un indicateur qui ne rend pas entièrement compte de la mise en œuvre effective des lois. Car il y a décret et décret. Parfois, un seul manque et c'est tout un pan de la loi qui n'est pas applicable.

Je ne passerai pas en revue l'ensemble des lois sous forme d'inventaire, rassurez-vous : je me limiterai à quelques « focus » par secteurs sur les plus récentes et emblématiques d'entre elles. Les rapporteurs des dernières lois examinées par notre commission pourront par ailleurs intervenir tout à l'heure s'ils le souhaitent, puisqu'ils sont, depuis la récente modification du Règlement à l'initiative de notre collègue Franck Montaugé, formellement chargés de leur suivi.

En matière de communications électroniques, la loi du 1^{er} août 2019 visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de

l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles, dite loi « 5G », intègre notre bilan cette année. Le décret et l'arrêté d'application ont bien été publiés, mais avec plus de deux mois de retard. Nous avons pourtant demandé au Gouvernement de faire preuve de célérité pour que la nouvelle procédure d'autorisation préalable ne soit pas un frein au déploiement de la 5G en France. La loi prévoit la remise d'un rapport d'application au 1^{er} juillet 2020. Ce rapport fait suite à l'adoption d'un amendement sénatorial, nous serons donc particulièrement vigilants quant à sa transmission.

La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN », affiche aujourd'hui un taux d'application de 78 %, qui traduit certaines disparités dans sa bonne exécution. En matière d'urbanisme, les dispositions que nous avons votées sont en très grande majorité applicables. De nombreuses mesures comme les projets partenariaux d'aménagement et les grandes opérations d'urbanisme (PPA et GOU), le comblement des « dents creuses » en zone littorale ou l'assouplissement de l'avis des Architectes des bâtiments de France (ABF) pour l'installation d'antennes sont d'application directe et ne nécessitaient pas de décrets. Je note cependant qu'il est compliqué d'obtenir des éléments concrets sur leur mise en œuvre dans la pratique, et les ministères n'ont que peu répondu à nos sollicitations.

Deux ordonnances restent à paraître sur un sujet de grande importance pour les élus locaux : les documents d'urbanisme, notamment le plan local d'urbanisme (PLU) et le schéma de cohérence territoriale (SCoT). Avant sa récente prolongation de quatre mois par la loi d'urgence du 23 mars dernier, l'habilitation courait jusqu'au 24 mai 2020, or nous n'avons pas d'indication sur les orientations retenues par le Gouvernement pour réformer ces outils de planification locale.

La seule mesure d'urbanisme de la loi ELAN qui n'est pas applicable à ce jour est la dématérialisation des autorisations d'urbanisme (de leur dépôt et de leur instruction). Or, nous voyons aujourd'hui, avec la crise liée au coronavirus, à quel point il est important que cette réforme soit mise en place ; mais aussi qu'elle le soit dans des conditions offrant la visibilité nécessaire aux mairies et intercommunalités. Je souhaite donc que le Gouvernement prenne rapidement l'arrêté d'application prescrit par la loi, qui doit mettre en place la plateforme numérique prévue.

En matière de construction, la loi ELAN a prévu la réalisation d'une étude géotechnique obligatoire pour les bâtiments neufs afin de lutter contre le risque de retrait-gonflement des sols argileux, qui est un sujet majeur pour nos concitoyens exposés à ces risques et qui représente un enjeu financier d'une dizaine de milliards d'euros pour les assureurs. Si les textes d'application prévus par la loi ont été adoptés, leur application effective est cependant suspendue à l'adoption de trois arrêtés, de sorte que le dispositif n'est toujours pas en vigueur, un an et demi après la publication de la loi ! C'est un vrai sujet que nous vivons tous dans nos départements.

J'aimerais également évoquer la question de la gouvernance du groupe Action Logement, qui pèse un million de logements, soit 20 % du parc social dans notre pays, et bien plus en construction. Ce sont aussi trois milliards de ressources par an à travers la participation des employeurs à l'effort de construction, la PEEC, ex « 1 % logement ».

La réforme du groupe a été réalisée en 2016 par ordonnance – ratifiée par la loi ELAN – avec l'objectif d'éviter tout conflit d'intérêt dans la distribution de cette manne financière et a introduit l'interdiction pour les membres du conseil d'administration de la

structure de direction du groupe de siéger au sein des conseils de ses filiales, notamment immobilières. Cela s'est rapidement révélé une fausse bonne idée : Action Logement est sans doute aujourd'hui le seul groupe en France où le président et le directeur général ne peuvent pas avoir de contrôle opérationnel des filiales dont ils sont pourtant responsables. Par ailleurs, dans la mise en œuvre de la réforme, il est très difficile de mutualiser les moyens dès lors qu'il faut maintenir une autonomie de gestion des entités.

Notre collègue Valérie Létard avait fait voter à l'époque un amendement pour remédier à cette situation grâce à la création d'un comité des partenaires du logement social, permettant d'associer les élus locaux et le monde HLM à la gouvernance et de contrôler l'emploi des fonds, et de l'autre la suppression de ces incompatibilités de fonction. Force est de constater que, si un décret a été pris le 22 mai 2019 pour organiser ce comité, les membres n'ont pas été nommés et il n'a jamais été réuni, demeurant lettre morte. De même, la modification des règles régissant les conseils d'administration n'a jusqu'à présent pas fait l'objet d'un nouveau décret, le décret de 2016 restant en vigueur.

Aujourd'hui, cette obstruction dans l'application de la loi fait craindre que l'État veuille étendre son contrôle sur cet organisme paritaire, voire porter atteinte au montant ou à la finalité de la PEEC, ce qui serait un grave coup au financement du logement dans notre pays.

Je dirai également quelques mots des articles de la loi PACTE qui avaient été traités par notre commission. De manière générale, ils sont bien applicables, à l'exception de quelques arrêtés toujours attendus (par exemple en matière de plateformes industrielles, ou concernant la facturation électronique dans la commande publique). L'ordonnance relative au système d'échange de « quotas carbone », qui transpose les dernières évolutions du droit européen, a bien été prise dans les délais prévus et conformément à l'habilitation donnée.

Je tiens à souligner que certaines des mesures que nous avons votées dans PACTE sont déjà bouleversées par la crise que nous vivons actuellement en lien avec la pandémie de coronavirus. Par exemple, la réforme de certains paramètres du Volontariat international en entreprise (VIE), n'entrera en vigueur qu'en mai 2021, car les ordonnances d'urgence votées récemment l'ont reportée d'un an. De même, le ministre Bruno Le Maire a annoncé récemment qu'il souhaitait renforcer le dispositif de filtrage des investissements étrangers dans les activités essentielles à la Nation, que la loi PACTE avait déjà musclé.

Je déplore cependant n'avoir pas reçu communication, comme l'impose pourtant la loi PACTE, d'un rapport annuel sur l'action du Gouvernement en matière de protection des intérêts économiques, scientifiques et industriels de la Nation, et sur le contrôle des investissements étrangers. La période actuelle, tout comme nos travaux sur les Chantiers de l'Atlantique et la souveraineté économique, font ressortir plus que jamais ces enjeux. J'appelle donc le Gouvernement à communiquer sans plus tarder au Parlement ce rapport, nécessaire à notre mission constitutionnelle de contrôle.

S'agissant de la loi EGALIM, je sais que le groupe de suivi qui s'est constitué au sein de notre commission est particulièrement actif et attentif quant à l'application de la loi. Tout en relevant le nombre important de mesures d'application publiées un peu plus d'un an après sa promulgation, il convient de souligner certaines difficultés qualitatives posées par les textes publiés. Je me contenterai simplement de donner trois exemples.

L'ordonnance relative à la coopération agricole a été publiée le 24 avril 2019 : elle modifie entre autres le rôle du Haut conseil de la coopération agricole (HCCA). Cependant, ses missions et leur articulation avec celles du médiateur des relations commerciales agricoles n'ont pas été tranchées par cette ordonnance mais seront fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret n'a pas encore été pris et rend, dès lors, l'article non applicable. À cet égard, prendre une ordonnance pour définir ce point finalement par décret aura probablement fait perdre plus d'un an dans la mise en œuvre de cette réforme.

L'article 24 de la loi entendait favoriser les approvisionnements en produits de qualité dans la restauration collective publique, notamment en fixant des cibles aux opérateurs, qui devront atteindre au plus tard le 1^{er} janvier 2022, un taux de 50 % de produits de qualité dont au moins 20 % de produits issus de l'agriculture biologique.

Un décret du 23 avril 2019 a précisé les modalités d'application de cet article relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs, en excluant toutefois les produits fermiers. Cette exclusion des produits fermiers, mention valorisante très prisée des consommateurs et mettant en avant les produits directement fabriqués par l'agriculteur, semble une remise en cause du travail engagé par des milliers de producteurs agricoles pour mieux valoriser leurs produits. Cet écart entre la volonté affichée de mieux valoriser les approvisionnements locaux dans les services de restauration collective et la réalité découlant de ce décret est très problématique dans nombre de nos territoires.

Enfin, le Gouvernement ne semble pas vouloir attendre de tirer les leçons de l'expérimentation de deux ans sur le relèvement du seuil de revente à perte et l'encadrement des promotions, qui n'est pas terminée à ce jour. Dans le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), il a proposé, à l'article 44, de prolonger par ordonnance l'expérimentation sur le relèvement du SRP et l'encadrement des promotions de trente mois, sans aucune garantie que le rapport d'évaluation de l'expérimentation au bout de deux ans ne soit remis au Parlement afin qu'il juge de la pertinence du dispositif. Certes, le Gouvernement a entendu les problèmes relevés par le Sénat en proposant d'aménager certains dispositifs, notamment au regard des effets de bord de l'encadrement des promotions en volume. Néanmoins, prolonger une expérimentation avant d'avoir le moindre élément statistique permettant de l'évaluer porte une atteinte au pouvoir de contrôle du Parlement. Pourquoi faire des expérimentations que l'on pérennise sans les évaluer ?

Dans le domaine de l'énergie, on constate également des lacunes dans l'application des textes, en particulier les plus récents d'entre eux. À ces insuffisances réglementaires s'ajoute un empilement normatif : ce sont en effet 6 lois, portant totalement ou partiellement sur ce secteur, qui se sont succédé en 5 ans !

En ce qui concerne la loi « *Transition énergétique* », du 17 août 2015, plus de 96 % des mesures sont certes applicables. Cependant, pas moins de 6 articles de la loi « *Énergie-Climat* », du 8 novembre 2019, auront un impact sur les mesures prises en application de la loi « *Transition énergétique* », notamment pour ce qui concerne la programmation pluriannuelle de l'énergie et la stratégie nationale bas-carbone mais aussi les certificats d'économies d'énergie, les afficheurs déportés ou encore les informations financières.

Quasiment six mois après sa promulgation, la loi « *Énergie-Climat* » semble connaître des débuts d'application difficiles : en effet, le taux d'application n'est que de 21 %. 1 ordonnance sur 15 a été publiée, aucun des 6 rapports n'a été remis. Je veux en particulier appeler votre attention sur les retards pris pour l'application de ce texte, en particulier sur le

plan des ordonnances : 4 d'entre elles auraient déjà dû être publiées. Ces retards ne datent pas de la crise du coronavirus ; mais vont en s'aggravant !

La ministre de la Transition écologique et solidaire Élisabeth Borne a confirmé, devant notre commission, que le Gouvernement ferait usage du délai de 4 mois pour la publication des ordonnances, prévu par la loi dite « *d'urgence sanitaire* ». Elle a entre autres indiqué que la publication de l'ordonnance sur les centrales à charbon n'interviendra pas avant l'été et celle sur l'hydrogène plus tard encore.

Ce constat est regrettable au regard des objectifs énergétiques et climatiques ambitieux poursuivis par la loi, *a fortiori* dans un contexte de crise énergétique, qui ne doit pas nous conduire à ralentir mais bien à accélérer dans le sens de la décarbonation de notre économie. Ces retards exposent en plus la France à un risque de contrariété avec le droit européen car plusieurs ordonnances portent sur des directives, règlements ou conventions. Cette lenteur contraste enfin avec les délais particulièrement contraints qui nous avaient été imposés par le Gouvernement lors de l'examen de ce texte l'été dernier !

À ce propos, j'en viens à une remarque plus générale pour terminer : le Sénat a montré, encore de manière très récente, sa capacité à voter des lois dans des délais extrêmement contraints, afin de répondre à l'urgence de la situation tout en veillant scrupuleusement à la proportionnalité des mesures proposées. En dehors du contexte de la crise, la procédure accélérée est de toute façon devenue la norme pour l'essentiel des textes qui nous sont soumis. Or, même si le législateur est diligent, la complète mise en application d'une loi suppose, nous l'avons constaté, parfois plusieurs mois – voire des années – afin que tous les décrets attendus soient publiés. En outre, l'argument de célérité souvent invoqué pour les habilitations à légiférer par ordonnance n'est guère plus convaincant, les exemples sont légion en la matière...

Pour conclure, je ne saurais que trop vous recommander de prendre connaissance du bilan sectoriel détaillé qui procède à une analyse fouillée de l'application de toutes les lois : il sera publié à la fin mai avant la séance publique qui devrait intervenir début juin. C'est notre collègue Valérie Létard qui, en tant que présidente de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, centralise les contributions de toutes les commissions et rédige un rapport global. Je lui souhaite beaucoup de courage pour ce travail très utile et vous remercie tous pour votre attention.

Mercredi 20 mai 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La téléconférence est ouverte à 9 heures.

« Commerce international, libre-échange, mondialisation : quels enseignements tirer de la crise ? » - Table ronde (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

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

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

La téléconférence est close à 11 h 15.

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et M. Vincent Éblé, président de la commission des finances -

La téléconférence est ouverte à 11 h 20.

Audition de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

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

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

La téléconférence est close à 13 h 10.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES**Mercredi 6 mai 2020**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La téléconférence est ouverte à 9 h 45.

Gestion de la crise sanitaire en Chine, conséquences économiques et géopolitiques de la crise du Covid-19 - Audition de M. Laurent Bili, ambassadeur de France en Chine (en téléconférence)

M. Christian Cambon, président. – Je salue Laurent Bili, notre nouvel ambassadeur à Pékin, que je suis heureux de retrouver dans de bonnes conditions de transmission. Je suis également heureux de vous retrouver, chers collègues, pour cette nouvelle réunion de la commission des affaires étrangères.

Nous auditionnons aujourd'hui Laurent Bili, notre nouvel ambassadeur de France à Pékin, à propos des conséquences de la crise sanitaire en Chine, sur le plan intérieur et sur le plan géopolitique puisque notre commission a compétence à la fois pour les affaires étrangères et la défense.

Monsieur l'Ambassadeur, vous avez été ambassadeur de France à Bangkok, Ankara et Brasilia. Vous avez été directeur général de la Mondialisation et président du Conseil d'administration de l'AEFE, organisme auquel notre commission accorde une attention toute particulière et dont le nouveau directeur sera auditionné prochainement. Nous sommes très heureux de vous entendre ce matin et vous remercions de vous être rendu disponible pour cette audition.

Je tiens à vous remercier, vous et votre équipe, Monsieur l'Ambassadeur, au nom de la commission des affaires étrangères, pour la formidable mobilisation qui a été la vôtre lorsqu'il s'est agi de favoriser le rapatriement de nos concitoyens qui souhaitaient rejoindre la France après les événements de Wuhan.

Cette pandémie accentue la volonté de réaffirmation de la puissance chinoise qui s'enorgueillit d'avoir « bien géré la crise ». Nous sommes, à Paris, sous l'influence d'un ambassadeur de Chine qui utilise tous les moyens de communication pour faire passer ce message. Cette analyse, c'est le moins que l'on puisse dire, ne fait pas l'unanimité. La Chine est accusée d'avoir tenté d'étouffer la crise et d'avoir laissé se propager le virus en influant sur l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) et sur l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour que la pandémie ne soit pas déclarée et que le trafic aérien avec la Chine ne soit pas interrompu. Depuis mars, Pékin s'est en quelque sorte lancée dans une diplomatie du masque tellement agressive qu'elle est parfois requalifiée de guerre du masque.

Le coronavirus est un accélérateur politique, aussi bien au plan intérieur qu'au plan géopolitique. La Chine n'échappe pas à cette double constatation. Elle paraît aujourd'hui propulsée sur le devant de la scène internationale, par choix et du fait du repli des autres acteurs. Elle est aussi confrontée en interne aux secousses dues à la pandémie.

Les tensions avec les États-Unis sont paroxystiques. Les formules assassines et les fake news sont utilisées à profusion dans un affrontement qui, on le voit bien, vise d'abord à convaincre un auditoire interne. Quelles sont les conséquences de cette politique ? L'accord commercial péniblement négocié en début d'année sera-t-il respecté ? La Chine achètera-t-elle les produits américains à hauteur de ce qui est prévu par cet accord ?

En Chine, les conditions économiques sont inédites, avec une contraction de son économie, pour la première fois depuis l'introduction des statistiques économiques en Chine en 1992. La relance chinoise avait été essentielle dans la reprise économique mondiale après la crise des *subprimes* en 2008. Vous nous direz si elle pourra contribuer à la sortie de la crise après le confinement et quelles seront les conditions que va, en quelque sorte, poser la Chine pour s'engager dans cette voie.

La volonté de proclamer la supériorité de la « gestion à la chinoise » de la crise par rapport aux démocraties occidentales met au jour une bataille des narratifs. Cela laisse craindre que la Chine ne tente de tirer profit de sa position dominante dans la production des principes actifs nécessaires à la fabrication de médicaments. Comme vous le savez, nous sommes très marqués en France par le fait que 90 % du paracétamol mondial est produit en Chine. Nous avons vu également ce qu'il en était pour la production de masques.

Vous nous direz, Monsieur l'Ambassadeur, si cette aide chinoise sera conditionnée par exemple à la non-adhésion de Taïwan à l'OMS, à la mise au pas de Hong Kong, à la généralisation d'un discours outrancier, dénigrant l'Occident par une diplomatie dite du loup combattant. Nous avons tous en tête la récente convocation de l'ambassadeur de Chine à Paris après des propos qui ont été considérés ici comme inacceptables. En d'autres termes, à quel point le pouvoir central chinois est-il ou non remis en cause par la crise du Covid ?

Des critiques fortes découlent de la gestion de la crise à Wuhan, et le risque d'effondrement économique inquiète le parti communiste chinois, dont on sait qu'il assoit sa légitimité sur l'émergence promise des classes moyennes chinoises. La convocation, les 21 et 22 mai prochains, de la double session parlementaire et la mise en examen du masque noir, Sun Lijun, en charge de la sécurité à Wuhan pendant l'épidémie, ne sont-elles pas les signes d'une reprise en main politique ? La fronde, si elle a jamais eu lieu, est-elle déjà maîtrisée ? Xi Jinping sortira-t-il renforcé ou affaibli de cet épisode et par conséquent cherchera-t-il à réaffirmer plus ou moins vigoureusement son leadership au plan international ? L'adhésion de la Chine au multilatéralisme ne remet-elle pas en cause le multilatéralisme issu de la Seconde Guerre mondiale, au moins autant que le désengagement américain ?

Vous le voyez, nos questions sont nombreuses. Cette audition est très attendue.

Je signale que nous avons entendu la semaine dernière Philippe Etienne, ambassadeur de France aux États-Unis. Nous équilibrons donc en quelque sorte notre promenade sur les continents afin de saisir au mieux, sur le plan international, les conséquences de cette crise. Monsieur l'Ambassadeur, je vous laisse la parole.

M. Laurent Bili, ambassadeur de France en Chine. – Merci Monsieur le président, et merci pour cette occasion qui m'est donnée. Je débiterai par un mot de précaution puisque nous sommes dans une bataille de narratifs qui évolue très rapidement. C'est d'ailleurs sur ce point que je voudrais débiter ma présentation, en soulignant que la communication autour de la gestion de la crise sanitaire, en Chine, a connu pas moins de

4 ou 5 temps différents, entre le moment où elle était absente des écrans radars, relativisée, locale, puis européenne et enjeux de débats sur les origines du virus.

Cette chronologie a naturellement des conséquences sur la façon dont la crise est ressentie sur le plan interne et au plan des relations internationales. Avant d'aborder ce chapitre, disons un mot des conséquences économiques de la crise. Celle-ci a créé un choc d'une rare brutalité : le PIB chinois est en recul de 6,8 % par rapport au 1er trimestre 2019 et de quasiment 10 % par rapport au trimestre précédent. C'est le résultat d'un arrêt quasi complet de la machine économique à partir du Nouvel An chinois. Celui-ci connaissait déjà une période d'activité relativement faible, ce qui a d'ailleurs pu aider à gérer la situation. Bien que le confinement ait pris fin le 10 février, la machine économique a été totalement désorganisée dans ses flux logistiques, dans sa production, jusqu'à la fin du mois de février.

La reprise est réelle, même si elle est diverse selon les provinces. On considère que la production industrielle a retrouvé quasiment 90 % de son niveau antérieur. Il existe néanmoins des perceptions très contrastées d'une province à une autre. La fréquentation du métro, à Shanghai, n'est en recul que de 10 % par rapport à une situation normale alors qu'elle est encore inférieure à la normale de 40 % à Pékin. Les communications intra-urbaines sont encore loin d'être revenues à une situation normale. Même si une reprise a été observée à l'occasion du weekend du 1er mai (qui constitue une parenthèse importante de cinq jours), le nombre de voyageurs est globalement en recul de 55 % en cette fin de 1er trimestre, par rapport à l'année dernière. La reprise est donc forte mais progressive et tend à s'accroître en cette fin de période, après des difficultés importantes de remise en marche.

Un des points les plus problématiques est probablement celui de l'emploi, notamment celui des travailleurs migrants, c'est-à-dire des paysans ouvriers. 51 millions de personnes seraient sorties du marché du travail et n'auraient pas retrouvé d'emploi depuis le début de la crise.

Quant aux perspectives de rebond, dans l'attente des assemblées de la fin du mois de mai, une assez grande prudence semble de mise. Les paquets de relance représentent de l'ordre de 2 % du PIB. Le système bancaire est fortement endetté et n'a pas encore entièrement digéré les politiques de relance postérieures à la crise de 2008. Vous avez évoqué les menaces sur le commerce extérieur chinois et il est vrai que des réorientations pourraient se produire. De manière mécanique, la dépression qui s'annonce en Europe et aux États-Unis pèse sur les carnets de commandes, hors des produits de santé, dont la production s'envole en mars et avril. De grands partenaires ont annoncé des investissements et des mesures afin d'encourager la relocalisation de productions hors de Chine.

Parmi les transformations structurelles de l'économie, la Chine était déjà le pays du monde connaissant le taux le plus élevé en matière d'e-commerce. Cette position a été consolidée par la crise et de nouveaux domaines ont été conquis. L'e-commerce a joué un rôle essentiel dans la réussite du confinement, en particulier dans les zones où la population était confiée dans son groupement d'habitation.

Pour revenir aux conséquences politiques de la gestion de la crise, le premier constat est celui de la profondeur de la crise. Cette crise est sans commune mesure avec celle du SRAS en 2003. Pour autant, le régime n'a pas été ébranlé dans ses fondements. Force est également de constater que le parti communiste chinois a su, ensuite, mettre en place un dispositif d'attaque, contre l'épidémie, qui lui permet à juste titre de communiquer sur son triomphe face à celle-ci. Outre ce succès face à l'épidémie et dans la remise en marche de

l'économie (qui tourne désormais à 90 %), les outils et logiques habituels ont été mobilisés, en particulier la fibre nationaliste et les comités de quartier pour le contrôle des populations.

Concernant l'adhésion des classes moyennes, le pacte social n'est pas remis en cause mais une question se fait jour quant à la capacité de rebond de l'économie chinoise dans la durée. Pour l'heure, la reprise de la machine est pour l'instant suffisante et cette catégorie de la population n'est pas celle qui a le plus souffert de la crise.

A très court terme, l'utilisation de l'étranger en tant que bouc-émissaire ou faire-valoir des succès intérieurs présente déjà un coût du point de vue de l'image de la Chine.

La crise met en évidence notre dépendance vis-à-vis de l'atelier du monde. C'est vrai pour certaines productions telles que le paracétamol. Des usines ont été mises en chômage technique en février en Corée ou en Europe parce qu'il leur manquait une pièce produite en Chine ou certaines molécules qui ne sont plus produites qu'en Chine. Parmi les grandes interrogations que fait surgir la crise figure celle du découplage entre les Etats-Unis et la Chine. Ces deux pays vont-ils réellement séparer leurs appareils de production ? Les autres partenaires de ces deux pays doivent-ils eux-mêmes construire des chaînes de production différentes ou les entreprises doivent-elles choisir de commercer avec l'un ou avec l'autre ? La question de la réorganisation des chaînes de valeur se pose également pour de nombreux pays, dont la France.

Vous avez évoqué le multilatéralisme dans sa version chinoise, par rapport au désengagement américain. Celui-ci donne un poids relatif beaucoup plus important à la Chine : il joue d'une certaine manière, contre les intérêts bien compris des Américains et place les Européens en première ligne. Ces questions demeurent assez ouvertes. Pour reprendre la formule du ministre, le monde de demain risque de ressembler à celui d'hier en pire. La France et l'Europe ont davantage à gagner dans leur rôle de puissances d'équilibre, défendant sans naïveté un ordre multilatéral basé sur les règles que dans un éventuel alignement sur les uns ou les autres. En ce qui concerne la Chine, l'enjeu, pour nous, consiste à maintenir le dialogue et à tenter d'amener le pays sur nos positions. C'est aussi conforter les positions de notre indépendance, tant la crise révèle peut-être une exposition excessive dans un certain nombre de domaines.

M. Christian Cambon, président. – Merci beaucoup Monsieur l'Ambassadeur. La parole est maintenant aux interrogations des représentants des groupes politiques.

M. Pascal Allizard. – Monsieur l'Ambassadeur, merci pour ce temps d'information partagé, à propos d'un pays et d'un sujet passionnants.

Ma première question concerne les Routes de la Soie, *Belt and Road Initiative*, qui ont un temps suscité des inquiétudes compte tenu de la dégradation de la situation économique en Chine et des critiques soulevées au motif du favoritisme qu'elles faisaient naître au profit des entreprises chinoises. Peuvent-elles, à vos yeux, connaître un nouvel essor à la faveur de la crise ?

S'agissant des Routes de la Soie de la santé en particulier, la Chine se dit prête à se joindre à ses partenaires internationaux afin de promouvoir l'amélioration de la gouvernance mondiale en matière de santé publique dans le monde. Cette politique vous paraît-elle pouvoir aboutir ?

Le risque pandémique mondial ne servira-t-il pas d'argument supplémentaire à la Chine pour justifier sa politique de bases à l'étranger et de renforcement de ses moyens expéditionnaires, sous couvert de porter assistance à ses ressortissants dans de nombreux pays, ou peut-être d'aider les populations locales ?

Plusieurs ambassadeurs d'Afrique, de même que l'Union africaine, n'ont pas hésité à mettre en cause récemment la Chine pour son attitude discriminatoire à l'égard de leurs ressortissants en Chine au moment de l'épidémie. Faut-il y voir un changement dans les relations sino-africaines et notamment une plus grande fermeté des pays de l'Union africaine face à l'emprise chinoise sur ce continent ?

A propos de l'Europe et de la Chine, en l'absence durable de solutions souveraines, l'achat massif d'équipements sanitaires et médicaux ne vient-il pas entamer la volonté de certains Européens de rééquilibrer cette relation ? Ma question fait écho à la fin de votre propos. Ne risquons-nous pas notamment de voir le format « 17+1 » prendre un peu plus de poids et d'importance aux dépens de l'Union européenne ?

Depuis quelques années, la Chine et la Russie se rapprochent. Les autorités russes s'attendent à une crise économique majeure. Vladimir Poutine a jugé la situation sanitaire « difficile », estimant que le pic des infections n'avait pas encore été atteint. La Chine a-t-elle, dans ce contexte, fait des offres particulières de soutien et de coopération à la Russie, en particulier dans le cadre de sa démocratie sanitaire ? La crise, que la Chine prétend avoir su contenir, avec un nombre limité d'infections et de victimes, alors que la Russie semble plus en difficulté, peut-elle être de nature à déséquilibrer un peu plus la relation entre les deux pays et renforcer de facto la position chinoise dans les organisations de coopération régionale (par exemple l'organisation de Shanghai) face à la Russie ?

Enfin, une publication a paru ce matin dans un grand quotidien français. Des militaires français, mais aussi luxembourgeois et suédois, disent avoir été contaminés à Wuhan dès la fin du mois d'octobre 2019 lors des Jeux militaires mondiaux. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet ?

Mme Gisèle Jourda. – Monsieur l'Ambassadeur, merci pour vos propos. Lorsqu'on s'intéresse à la Chine, on ne peut qu'être frappé par la réactivité de ce pays. Vous avez souligné le choc qu'avait créé l'épidémie sur place mais aussi sa capacité à camoufler certains éléments. Vous avez également souligné le poids du parti communiste chinois et l'action des comités de quartier. Vous n'avez pas évoqué l'utilisation ni le poids, par rapport à la population, des crédits sociaux. Ont-ils constitué un outil efficace dans la lutte contre la pandémie ? Comment ce contrôle a-t-il été vécu par la population chinoise ? Vous avez évoqué la capacité immédiate de la Chine à limoger les responsables politiques de la région de Wuhan. Comment ces limogeages ont-ils été vécus ? N'ont-ils pas fait naître des craintes du parti communiste chinois ?

Les Routes de la Soie, mises en place stratégiquement par la Chine dans tous les domaines, se sont impliquées dans les organismes mondiaux, notamment au sein de l'OMS. Nous voyons bien que le retrait relatif des Etats-Unis a permis à la Chine de s'immiscer dans les Instances de l'ONU, où elle a installé son narratif. Le soutien qu'elle a apporté à l'Ethiopie, notamment, lui a permis de museler les critiques quant à son attitude de camouflage du virus et de la propagation de l'épidémie au cours de sa première phase. Comment percevez-vous cette présence de la Chine dans les Instances internationales ?

Ma dernière question portera sur l'Europe, à la lumière notamment des déclarations récentes de Josep Borell. Comment percevez-vous la rétention d'informations, en Chine, vis-à-vis de la population chinoise concernant les aides européennes ? Les ambassades européennes présentes en Chine se coordonnent-elles dans la bataille des récits et mènent-elles des actions conjointes ? Quelles conséquences cette situation pourrait-elle avoir sur les négociations actuelles et à venir entre l'Europe et la Chine concernant les Routes de la Soie ? Pascal Allizard a fait référence au format des « 17+1 », au regard desquels des craintes se font jour. Dans la mesure où l'Europe est en train de prendre conscience de l'impact des différentes politiques chinoises coordonnées sous l'ombrelle des Routes de la Soie, la situation actuelle devrait permettre à l'Europe de faire preuve d'une plus grande réactivité.

M. Jacques Le Nay. – Merci, Monsieur l'Ambassadeur, pour l'exposé clair et concis que vous venez de faire. J'aimerais revenir sur le rapport de forces entre Pékin et Washington. Comme vous l'avez rappelé, l'autorité américaine a durci sa position face à la Chine. Et pour cause, l'inquiétude n'est quasiment déjà plus à la crise sanitaire mais porte désormais sur la crise économique et politique qui risque de lui succéder.

Il y a 46 ans, Alain Peyrefitte prophétisait « *quand la Chine s'éveillera, le monde tremblera* ». Aujourd'hui, le monde tremble mais pour d'autres raisons : l'épidémie met en exergue les fissures d'un monde occidental qui peine à trouver sa place dans cette course au leadership mondial.

Quelle position la France doit-elle adopter face à ce nouvel équilibre des puissances ? L'OMS a appelé vendredi Pékin à participer aux enquêtes en cours ou prévues quant aux origines animales du virus. Dans ce pays où les chiffres suscitent la suspicion, ces enquêtes peuvent-elles être menées en toute impartialité ?

Enfin, l'arrêt quasi-total de l'économie chinoise, au plus fort de la crise, a porté un coup dur aux entreprises hexagonales en Chine. Comment évaluez-vous la reprise d'activité, tant pour nos entreprises industrielles que pour nos entreprises de services ?

M. Bernard Cazeau. – Vous avez évoqué, Monsieur l'Ambassadeur, les attaques répétées de Donald Trump contre la Chine, quant à l'origine de la pandémie. Le président américain évoque même le laboratoire de Wuhan. Il en a rajouté récemment, de même que son Secrétaire d'État, Mike Pompeo. Peut-on penser que ces attaques répétées pourraient avoir des conséquences graves en ce qui concerne la relation Chine-Etats-Unis et du point de vue de l'équilibre des relations internationales ?

Ma deuxième question portera sur les Routes de la Soie. L'impact du Covid-19 sur le projet chinois de Routes de la Soie ne risque-t-il pas de soulever des difficultés et notamment de susciter des manifestations de xénophobie qui se font jour aujourd'hui en Afrique et en Asie vis-à-vis de la Chine ?

M. Jean-Noël Guérini. – Monsieur l'Ambassadeur, merci pour votre exposé clair et précis. Vous avez déclaré, au début du mois de mars, que la diplomatie française était dans l'ère de l'après-Covid.

Peut-on accorder un réel crédit aux chiffres de la mortalité à Wuhan, tels qu'ils sont mis en exergue par Pékin ?

Comment la France gère-t-elle les relations scientifiques avec les équipes chinoises chargées du laboratoire P4 que nous avons aidé à construire à Wuhan ?

Bon nombre d'analystes estiment que les Occidentaux ont été naïfs avec la Chine. Partagez-vous ce jugement, qui peut sembler trop rapide mais qui est extrêmement répandu dans l'opinion française ? Quelle place la France peut-elle espérer tenir alors que les tensions entre Trump et la Chine s'exacerbent ? Pouvons-nous jouer les médiateurs ou devons-nous également hausser le ton ? Avons-nous d'ailleurs les moyens de cette politique ambitieuse ?

On mesure le poids économique représenté par les touristes chinois en France et en Europe. Plus de deux millions de Chinois ont visité notre pays l'an dernier, ce qui représente plus de 4 milliards d'euros de recettes pour notre pays. La France reste-t-elle une destination à éviter ? Les Chinois se concentrent-ils désormais et pour longtemps sur les sites touristiques de leur pays ? J'ai par exemple lu des articles évoquant le weekend des 4 et 5 avril derniers, lors duquel plusieurs dizaines de milliers de Chinois affluaient vers les sites touristiques du pays. Quelles mesures avaient-elles été prises par le gouvernement chinois, en termes de gestes barrières, afin d'éviter les débordements ?

Enfin, la Chine entendait mettre les bouchées doubles pour lutter contre la pollution, qui fait des ravages dans les mégapoles. Peut-on imaginer une percée de la croissance verte en Chine ? Devrons-nous attendre la reprise économique pour en revenir à des préoccupations écologiques ?

M. Pierre Laurent. – Monsieur l'Ambassadeur, ma question porte sur l'évolution possible des relations avec la Chine. Vous avez décrit, Monsieur l'Ambassadeur, la montée de la bataille des narratifs et souligné que nous n'aurions rien à gagner à nous laisser entraîner dans une nouvelle guerre froide. Mon inquiétude porte justement sur ce point. Je perçois, dans le débat politique en France, une évolution qui m'inquiète à la faveur de la crise du Covid. Je ne vois pas, au regard des fondamentaux de la situation, quel intérêt nous aurions à nous éloigner de la recherche d'un multilatéralisme qui ne cède rien sur nos valeurs, notamment sur la question des droits humains, mais permette de travailler avec ce grand pays qu'est la Chine, même si les systèmes politiques diffèrent.

Non seulement la crise ne doit pas nous faire quitter cette route, mais les questions posées par la pandémie nous inviteraient même plutôt, me semble-t-il, à travailler avec davantage de détermination dans cette voie. Or j'ai l'impression que le discours politique pourrait emprunter un autre chemin. Je ne vois pas quel intérêt nous aurions à emboîter le pas à la politique de Trump sur ce point. Je ne pense pas que la rhétorique anti-chinoise puisse constituer un facteur d'unification européenne. Elle pourrait aussi nourrir la montée de populismes dangereux en Europe. Comment percevez-vous les intentions des Chinois de ce point de vue et quel vous paraît être le chemin à emprunter pour notre diplomatie ?

M. Robert Laufoaulu. – Monsieur l'Ambassadeur, *ni hao*, merci pour votre exposé et pour votre présence française en Chine. Ma question porte plus spécifiquement sur la région pacifique ou indo-pacifique – dénomination privilégiée aujourd'hui, en particulier pour nous depuis le voyage du président de la République en mai 2018. La crise du Covid-19 a ou aura-t-elle des conséquences sur les relations entre la Chine et les pays qui forment l'axe indo-pacifique ? Je pense particulièrement à l'Inde et à l'Australie, sachant que la situation est déjà claire pour ce qui concerne les Etats-Unis et le Japon. Quelles sont les conséquences sur les relations avec les pays de l'ASEAN, que la Chine cherche à inclure dans sa zone de première influence ? Quelle est aujourd'hui la consistance de cet axe indo-pacifique, dont on

peut rappeler qu'il a été mis en place afin de contrer l'influence de la Chine dans cette région, comme le président de la République l'a rappelé en 2018 ?

M. Laurent Bili. – Je reviens sur la première question du sénateur Allizard concernant les Routes de la Soie. Je suis un peu dubitatif quant à la possibilité d'un nouvel essor eu égard aux problèmes de financement que cela pourrait poser et aux réactions locales évoquées notamment par madame Jourda. Je crois que la Chine prend en compte cette pression internationale et que l'objet est en train de changer dans la durée, sans doute pour devenir plus vert et plus respectueux, mais toujours au profit des entreprises chinoises. La question la plus importante, aujourd'hui, me paraît être celle des financements.

Les Routes de la Soie de la santé font partie des sujets sur lesquels nous avons intérêt à travailler avec la Chine en recherchant des convergences. La Chine peut agir, du fait de son appareil productif, car personne d'autre n'a la même force de frappe en matière de masques, par exemple, pour le moment. Nous avons aussi une présence en Afrique qui peut s'avérer utile. Dans un domaine tel que celui de la lutte contre la pandémie, nous ne pouvons que regretter cette bataille de narratifs car nous aurions tous intérêt à travailler ensemble. Nous devons à mon avis saisir cette opportunité pour travailler ensemble.

La politique de discrimination contre les étrangers est un peu accidentelle. C'est en quelque sorte un dommage collatéral. Je ne crois pas que le gouvernement chinois ait voulu mettre en place une discrimination particulière à l'encontre des Africains notamment. Ce sont plutôt des faits qui se sont produits localement. Le gouvernement a d'abord été dans le déni. La force de réactions, notamment de certains pays africains, l'a contraint à se montrer proactif et à prendre des mesures pour que ces agissements cessent. Il sera intéressant de voir s'ils ont, dans la durée, une influence sur les relations avec ces pays. La mise en évidence du surendettement de certains pays peut s'entendre de la même façon. Alors que la Chine était parfois le seul pays prêt à financer certains projets de développement, à des taux parfois élevés, pour des projets économiques souvent fragiles, la crise va hâter l'heure de vérité.

En ce qui concerne les achats massifs de produits médicaux par les Européens en Chine, je crois que chacun doit d'abord se sentir encouragé à considérer qu'il y a un temps pour tout. Il y a le temps de l'urgence, durant lequel on a besoin de se fournir, de se protéger. Puis vient le temps des questionnements. Je pense que nous sommes en train de sortir de l'extrême urgence et de nouvelles questions surgissent quant à la façon de traiter la crise dans la durée. Je ne suis pas certain qu'en dehors de l'Italie, qui constitue un cas particulier, où l'aide chinoise a été massive et rapide, l'intervention de la Chine ait eu un impact positif du point de vue de ses relations avec l'Union européenne. La virulence de la campagne de communication, par la suite, a été telle qu'elle a annihilé une grande partie des bénéfices qui auraient pu en être tirés. S'agissant des relations entre la Chine et la Russie, la relation entre les deux pays a tout de même un peu souffert de la gestion de la crise, du fait des mesures prises dans un premier temps par la Russie pour arrêter le transit des Chinois et plus récemment du fait des mesures assez fortes prises par la Chine concernant les transits à la frontière terrestre avec la Russie. Je pense qu'une méfiance profonde demeure, en Russie, quant au poids de la Chine, d'autant plus que celle-ci est de plus en plus présente dans ce qu'elle considère son pré carré en Asie centrale. Les deux pays se coordonnent bien en ce moment sur les grands dossiers internationaux car ils partagent des réflexes assez proches. Fondamentalement, néanmoins, ces puissances me semblent rester potentiellement rivales, ce qui peut plaider pour un rapprochement de la Russie avec l'Europe. Cette réalité de la montée en puissance de la Chine peut constituer un facteur de déséquilibre au sein de l'organisation de coopération de Shanghai et donc d'inquiétude pour les tiers.

Je n'ai aucune information quant à une éventuelle contamination qui aurait eu lieu dès cette date. On vient de me transmettre un article indiquant que l'ambassadeur de France en Chine avait alerté le président de la République dès le mois de décembre. C'est totalement faux. Les premières informations que nous avons eues datent du 31 décembre, lorsque le sujet est clairement évoqué pour la première fois à Wuhan.

L'utilisation du dispositif de crédit social a plutôt été le fait d'initiatives locales, souvent à titre d'expérimentation. Ces initiatives sont restées assez modestes. Je ne crois pas que la population l'ait mal vécu. Cela fait partie des éléments qui ont plutôt rassuré les citoyens, dans un moment de panique, du fait de la capacité à tracer et isoler ceux qui avaient été en contact avec la maladie. Si ce type d'outil est mis en place dans la longue durée, je ne suis pas certain que ce premier sentiment de réassurance subsiste.

C'est la rapidité de la montée en puissance de la présence de la Chine dans les organismes internationaux qui est d'abord impressionnante. Je ne pense pas que l'on puisse exprimer un avis définitif quant à l'inféodation de l'OMS. Il y a certainement eu des pressions et une utilisation de cette institution mais les scientifiques ne se sont pas départis d'une certaine prudence au moment de la collecte d'informations. Je pense qu'il faut prendre garde à ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Nous avons eu un échange que j'ai trouvé assez libre, avec l'OMS à Pékin, aux côtés des autres ambassades européennes, même si certaines questions sont restées en suspens – notamment celle du transport aérien. Fallait-il maintenir, au moment où l'épidémie battait son plein, le niveau antérieur de flux aériens ? Cette question rejoint celle de la réalité des chiffres à Wuhan. Sur la base des chiffres officiellement divulgués, peut-être le diagnostic était-il raisonnable. Si l'on considère que les chiffres ont été probablement minorés, le diagnostic change. L'OMS n'avait pas nécessairement les moyens d'une contre-expertise de la réalité des chiffres à ce moment-là, quant à la sévérité de l'épidémie.

Quant à la position de la France dans la querelle entre la Chine et les Etats-Unis, la force de la France vient du fait qu'elle constitue une puissance moyenne, de raison, capable de ramener les choses sur un terrain raisonnable, là où des facteurs idéologiques peuvent favoriser une exacerbation des tensions vers les extrêmes. En l'espèce, nous avons intérêt à prendre les uns et les autres au mot en plaidant pour une enquête scientifique. L'OMS a-t-elle vraiment les moyens d'enquêter en toute impartialité ? Il y a certainement des limites à son action mais il n'y a pas de meilleure alternative à celle-là pour dialoguer avec les uns et les autres. En ce qui concerne l'impact de la crise sur les entreprises françaises en Chine, la communauté d'affaires se montre plutôt optimiste, d'autant plus que la reprise est assez forte. Le secteur qui souffre le plus est celui de l'automobile. Un autre secteur qui touche les Français regroupe les auto-entrepreneurs de services. Dans de telles activités (restaurants, entreprises de tourisme, etc.), trois semaines sans client constituent un drame. Souvent, pour ces entreprises, le lien avec la France est donc assez ténu et ces entrepreneurs ne sont pas éligibles aux mesures d'aide françaises. En outre, les banques chinoises se montrent souvent réticentes à financer les très petites entreprises.

La question des origines de la pandémie fournit l'occasion d'un nouvel épisode de crise paroxystique depuis l'élection du président Trump. La France et l'Union européenne ont intérêt à y jouer leur partition d'un monde multipolaire et de l'ordre multilatéral basé sur des règles. C'est le seul chemin de la raison. Les autres options sont également mauvaises et ne présentent pas d'intérêt pour nous. Je partage votre remarque, Monsieur le sénateur Le Nay, quant aux difficultés que pourrait faire naître la crise du point de vue de la promotion des Routes de la Soie dans un certain nombre de pays.

Pour ce qui a trait aux chiffres du Covid, je fais vraiment une différence, comme je l'ai indiqué, entre les chiffres fournis par la Chine pour le Hubei et ceux communiqués pour le reste de la Chine.

Nous avons toujours un expert technique dans le laboratoire P4 de Wuhan. Il aide à mettre en place les dispositifs de sécurité. Une littérature abondante et d'assez bonne qualité a paru ces jours-ci, même si les articles mélangent parfois plusieurs types de données. C'est un outil que nous avons aidé à construire. Il fait encore l'objet de doutes. La meilleure façon de les dissiper est d'être présent dans ce laboratoire de façon plus dynamique. Dans la longue durée, certains des paris que nous avons faits se sont avérés perdants. Le pari selon lequel nous aurions toujours une longueur d'avance sur le plan technologique s'avère démenti par les faits dans certains domaines. Le pari de la transformation de la société ou du système politique vers une plus grande ouverture n'a pas tenu ses promesses. Il n'en demeure pas moins que le citoyen de base jouit, dans sa vie quotidienne, d'un niveau de liberté plus élevé que jamais auparavant. On constate un plus grand retour vers la centralité du pouvoir, ce qui ne veut pas dire que le citoyen de base n'a pas bénéficié d'ouvertures. Il y a 140 millions de VPN en Chine, ce qui permet à de nombreux Chinois de se connecter avec l'extérieur. Les Chinois qui voyagent sont aussi beaucoup plus nombreux que par le passé. Cette exposition vis-à-vis de l'extérieur est plus importante qu'on ne peut l'imaginer à la seule lecture des quotidiens chinois.

Nous devons maintenant composer avec une nouvelle réalité : la montée en puissance technologique de la Chine et sur le plan de son autonomisation a été beaucoup plus rapide que nous ne l'escomptions, dans de nombreux secteurs. L'exemple le plus évident est celui des trains à grande vitesse. Le réseau chinois à grande vitesse est assez impressionnant et s'est émancipé, en très grande partie, des technologies occidentales, en particulier françaises. Nous devons être plus réalistes en reconnaissant que nous avons face à nous un concurrent déjà mature, vis-à-vis duquel nous avons peut-être été trop enthousiastes dans les transferts de technologie, considérant que nous conservions de toute façon une génération d'avance. Ils sont parvenus à la même génération que nous et ont même désormais un degré d'avance sur nous sur certains terrains tels que l'intelligence artificielle ou les technologies de l'information. Nous devons en tenir compte dans notre positionnement.

Avons-nous les moyens de notre discours face au duopole Etats-Unis-Chine ? Seuls, nous représentons une petite province chinoise mais collectivement, au plan européen, nous représentons une masse qui reste raisonnable. C'est par la cohérence de notre discours et par notre capacité à l'organiser que nous pesons. Je crois que nous avons toujours une capacité à apporter des idées et à porter un discours. Contrairement à ces deux grands acteurs, nous avons dépassé la logique de la puissance pure et sommes plus à même de construire des coalitions plus larges. Cette capacité d'empathie et cette force d'entraînement constituent l'un des aspects de la force du *soft power* français et européen.

Le tourisme chinois vers l'étranger est totalement à l'arrêt pour le moment. Les liaisons aériennes avec l'étranger ne représentent plus que 2 % de leur niveau avant la crise. Les Chinois qui se rendent à l'étranger s'exposent à des tracasseries administratives et à des mesures de quarantaine au retour qui sont aisément dissuasives : si l'on a une semaine de congé, il est difficile de s'astreindre à deux semaines de quarantaine au retour. Ce n'est donc pas un sujet pour les prochains mois et cela représente un manque à gagner très important pour la France, de l'ordre de 4 milliards d'euros par an. Nous avons tout intérêt à faire en sorte de retrouver ce flux de visiteurs dès que les conditions seront réunies, d'autant plus que nous avons des visiteurs individuels plus matures. Ce sont des visiteurs de qualité qui dépensent

beaucoup d'argent et qui ont un comportement moins moutonnier que les grands groupes, du point de vue des lieux où ils se rendent, ce qui est intéressant pour nos territoires.

Cette dimension de croissance verte me semble réellement prise en compte en Chine. Ce n'est pas seulement un discours obligé pour être dans l'air du temps. C'est une dimension prise en compte pour la santé de la population et dans une logique d'acceptabilité du pouvoir. Celui-ci estime ainsi devoir vendre une certaine qualité de vie aux citoyens. Lorsque vous habitez Pékin, vous suivez quotidiennement le taux de votre exposition aux particules dans l'air. Il doit avoisiner aujourd'hui 186 car le temps est assez gris et nuageux. Ceci explique d'ailleurs que, même en temps normal, les gens portent souvent un masque à Pékin. Les autorités sont conscientes de la demande du citoyen chinois, qui a été affecté par différents scandales sanitaires liés à la qualité des produits, par exemple sur le lait infantile. La qualité de l'air fait partie des demandes d'une société civile encore balbutiante mais qui existe. La crise crée, de ce fait, un dilemme, comme dans d'autres pays, entre la nécessaire reprise de l'activité économique – indispensable pour la stabilité sociale – et les préoccupations environnementales, qui sont réelles.

Monsieur le sénateur Laurent, je partage entièrement votre raisonnement quant à l'évolution des relations avec la Chine. Les questions posées par la pandémie appelleraient en principe une réponse collective. Il y a une responsabilité chinoise dans la surenchère actuelle visant à survendre le modèle chinois et à pointer du doigt la prétendue faillite du modèle occidental. Cette rhétorique a provoqué un choc en retour alors que, fin février et au tout début du mois de mars, le dialogue franco-chinois était assez soutenu en vue d'initiatives internationales conjointes dans la réponse à la pandémie.

Une fois que la passion sera descendue d'un cran, il faudra retrouver le chemin d'une réponse globale, qui demeure la meilleure réponse à un défi global.

M. Christian Cambon, président. – Nous avons terminé cette première série de questions, je passe à la deuxième.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Monsieur l'Ambassadeur, la Chine mène actuellement une stratégie très agressive vis-à-vis des pays européens, mêlant une pseudo-aide sanitaire, en livrant des masques ou des médicaments, et le dénigrement de ces mêmes pays.

Il se murmure par ailleurs qu'il y a quelques mois, au début de l'épidémie, l'Europe aidait la Chine mais que les pays européens avaient reçu consigne de la Chine de ne pas communiquer à ce sujet

Est-ce vrai ? Si c'est le cas, pourquoi nous sommes-nous conformés à un tel ordre ? La Chine est-elle si dominante que nous ne puissions rien lui refuser ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Monsieur l'Ambassadeur, merci pour votre éclairage, qui repose sur une analyse assez objective de la crise que nous traversons. Vous l'avez présentée avec des propos neutres. C'est ce que l'on attend de tout diplomate. Vous avez eu raison de rappeler qu'au moment où nous avons besoin de solidarité pour combattre cette pandémie, il faut apaiser toutes les tensions, notamment politiques.

Vous avez compris que notre Commission était particulièrement attentive à la relation sino-française. L'excellent rapport de nos collègues Gisèle Jourda et Pascal Allizard en atteste. Ils ont rédigé un document qui fait référence sur les Routes de la Soie.

Ne pensez-vous pas qu'il soit trop tard pour que l'Occident, même s'il le souhaitait, se détache de la Chine, dont il est devenu dépendant, notamment financièrement et pour la production d'un certain nombre de produits qui ont besoin de terres rares, devenues le monopole de la Chine ?

Un certain nombre de Français résidant de manière permanente en Chine sont bloqués en Europe, notamment en France, du fait de la fermeture des frontières et de l'interruption de leur visa. Etes-vous en mesure de recenser les personnes en difficulté ? Quel soutien pouvons-nous leur apporter ? Que vous disent les autorités chinoises quant à leur retour ? Des moyens de soutien sont-ils mis en place, comme nous l'avons fait en France, notamment pour les résidents français sous contrats locaux et pour les auto-entrepreneurs, qui sont assez nombreux à Shanghai et qui sont tous liés à des structures relevant de la législation chinoise ? Avez-vous, enfin, une évaluation de la situation de nos PME et de nos TPE ?

M. Jean-Marie Bockel. – Merci Monsieur le président Cambon. Le titre des *Echos* de ce jour, consacré à la Chine, montre que vous avez eu le nez creux, monsieur le président, en organisant cette audition avec Monsieur l'Ambassadeur Bili ce jour. Vous avez déjà répondu à de nombreuses questions. Il est vrai qu'on peut s'interroger quant à la crédibilité de la Chine au regard des engagements pris par le pays au moment de son adhésion à l'OMS. Ces difficultés sont probablement surmontables mais le sujet est devant nous.

S'agissant de l'intérêt de la France, vous avez commencé à avancer des éléments de réponse. Nous voyons que la dimension multilatérale est présente mais que la dimension française l'est également. Bientôt va de nouveau se poser la question de la participation éventuelle de Huawei aux enchères sur la 5G en France. Qu'en est-il, du point de vue de Pékin, des discussions ouvertes ? Si cette participation demeure envisageable, à quelles conditions pourrait-elle avoir lieu ?

M. Ronan Le Gleut. – Aux Etats-Unis, le député Jim Banks et des élus républicains souhaitent que le Secrétaire d'Etat Mike Pompeo dépose un dossier contre la Chine devant la Cour Internationale de Justice, au titre du règlement sanitaire international édité par l'OMS, qui oblige les Etats membres de l'ONU à un devoir d'information et de prévention des épidémies.

Alors que les confrontations entre les Etats-Unis et la Chine sont déjà nombreuses sur le plan commercial, technologique, cyber, allons-nous voir s'ouvrir un nouveau front, judiciaire et comment la Chine pourrait-elle y réagir ? Pouvons-nous nous attendre à une forme de contre-attaque chinoise sur ce terrain judiciaire ?

M. Olivier Cigolotti. – Monsieur l'Ambassadeur, compte tenu de la crise sanitaire qui sévit au plan mondial et du confinement qu'elle impose, de nombreux pays occidentaux se voient dans l'obligation d'intervenir financièrement pour soutenir leur économie. Il y a encore peu, de nombreux pays voyaient les entreprises chinoises d'Etat ou liées à l'Etat comme un anachronisme communiste sur le déclin et les critiques ne manquaient pas. Aujourd'hui, cette forme de dirigisme pourrait être une démarche adoptée par nombre de pays, ce qui aurait pour effet d'accentuer la sauvegarde des intérêts nationaux et d'amorcer une certaine forme de démondialisation.

N'y a-t-il pas un risque, Monsieur l'Ambassadeur, que dans ce contexte, et eu égard aux besoins croissants de la Chine, celle-ci n'exerce une pression sur le continent africain ?

La contestation est par ailleurs au point mort à Hong Kong du fait de la crise sanitaire mais les problèmes politiques sont loin d'être réglés. Les autorités de Hong Kong et de Pékin, qui semblent profiter de la crise sanitaire pour limiter les droits de l'opposition au Parlement, ne prennent-elles pas un risque en remettant sur le tapis le projet de loi de sécurité nationale ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Monsieur l'Ambassadeur, j'aimerais revenir sur l'agressivité diplomatique chinoise, dont notre pays, entre autres, a récemment fait les frais. Il serait sans doute naïf de penser qu'elle est le signe d'un malaise conjoncturel, tant il apparaît que cette crise violente n'a pas ébranlé les fondamentaux du régime.

Nous pourrions donc penser que cette agressivité sera le signe de ce que sera, à long terme, une diplomatie chinoise du rouleau compresseur. Dès lors, sans stigmatiser la Chine pour le Covid-19, ne conviendrait-il pas que la France et l'Europe se rendent moins dépendantes de la Chine au plan économique, sanitaire mais aussi en termes d'influence internationale ? Le fait que la Chine n'ait cessé, ces dernières années, d'accroître l'implantation de ses Instituts Confucius dans le monde, y compris en Afrique, alors que nous réduisons les budgets de nos Alliances françaises, ne doit-il pas nous interpeller en termes d'influence internationale ?

M. Olivier Cadic. – Monsieur l'Ambassadeur, comme vous le savez, la Chine ne reconnaît pas la bi-nationalité. De nombreux Français installés en Chine ont un conjoint chinois et des enfants. Ils sont, à nos yeux, Franco-Chinois mais ne sont que Chinois aux yeux des autorités chinoises. Il est souvent fait état de pressions, parfois psychologiques, à propos des voyages. L'ambassade de Chine en France s'est récemment plainte de tracasseries policières contre des Chinois à Paris. Des Français ont-ils été récemment arrêtés ou se sont-ils plaints de tracasseries éventuelles ?

Votre homologue à Paris, Lu Shaye, développe régulièrement des propos offensants contre les parlementaires français. Il l'a fait au moins à deux reprises de façon directe. Avez-vous pris une initiative pour manifester votre désapprobation sur les réseaux en Chine ? J'ai consulté le site de notre ambassade et ai été surpris que nous ne répondions pas à ces propos sur notre site. Je pense que vous avez une responsabilité pour nous aider à défendre notre démocratie, nos valeurs. Lorsque notre Parlement est attaqué, je pense que notre ambassade doit réagir. Si vous ne l'avez pas fait, pourquoi ne le faites-vous pas ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Monsieur l'Ambassadeur, le projet de Routes de la Soie constitue, pour la Chine, une alternative à la mondialisation occidentale. C'est un objectif de long terme. Dans quelle mesure est-il fragilisé ou renforcé par la gestion chinoise de la pandémie ?

Je voudrais vous remercier, Monsieur l'Ambassadeur, pour votre exposé liminaire et les informations que vous avez apportées concernant la situation qui a prévalu à partir du mois de décembre. De quel niveau d'information disposiez-vous en décembre et en janvier et à quel moment avez-vous alerté les autorités en France à propos de la pandémie ?

M. Ladislas Poniatowski. – Monsieur l'Ambassadeur, j'ai une question sur la stratégie de la Chine en Asie du sud-est. Vous avez confirmé l'agressivité diplomatique actuelle, un peu tous azimuts, de la Chine. Cette attitude ne date pas de la crise du Covid. Elle date de l'entrée en fonction du président chinois actuel. Cette forte agressivité se manifeste de multiples manières. C'est le cas notamment en Asie. C'est le cas à Taïwan, l'ennemi intime

qu'on ne lâche jamais. A Hong Kong, des pressions sont exercées sur l'opposition à l'approche des élections législatives, en septembre prochain. Des investissements colossaux se poursuivent par ailleurs, sur le plan militaire, dans de nouveaux îlots, qui sont rattachés administrativement à la Chine. On entend peu la voix de la France dans cette mer de Chine. On entend les Américains et les Vietnamiens, qui sont directement concernés. Ne commettons-nous pas une erreur à travers ce silence ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Monsieur l'Ambassadeur, merci beaucoup. De nombreuses questions ont été posées par mes collègues. J'aimerais vous interroger à propos de la répression des minorités ethniques ou religieuses. Je pense bien sûr aux Ouïghours mais aussi aux chrétiens. La crise a-t-elle accentué cette répression ? Quelles sont ses conséquences sur le traitement de la question de Hong Kong, voire un durcissement de la politique conduite vis-à-vis de Taïwan ?

Je voudrais, pour terminer, vous remercier d'avoir évoqué les petites entreprises françaises. J'aimerais vous encourager à plaider leur cause auprès du ministre des Affaires étrangères et du gouvernement. J'avais par exemple déposé un amendement afin qu'elles soient incluses dans le fonds de solidarité des entreprises. Cet amendement n'a pas été accepté mais je crois qu'il faut trouver un mécanisme afin de les aider. Les 1 500 euros du fonds de solidarité auraient pu grandement y contribuer. Si ces entrepreneurs rentrent en France pour bénéficier du chômage, cela nous coûtera beaucoup plus cher alors qu'ils servent les intérêts de la France en Chine.

M. René Danesi. – Le 21 avril dernier, la Chine a publié en chinois les noms et coordonnées des 80 îles, récifs profonds et même monts sous-marins situés en mer de Chine méridionale. Or rien de tout cela n'appartient à la Chine, ni historiquement ni juridiquement. Celle-ci le sait d'autant mieux qu'elle a ratifié en 1996 la Convention des Nations unies sur le droit de la mer. La Chine poursuit donc sa politique d'expansion malgré la pandémie de Covid-19. En somme, pendant les travaux, la vente continue. Comment les États directement concernés par ce coup de force d'apparence sémantique – et en réalité hautement géopolitique – peuvent-ils y répondre ?

M. Laurent Bili. – Je reviens sur la question relative à la diplomatie des masques et au manque de publicité qui a entouré nos dons. Ce faible écho est dû aux difficultés d'accès de la presse aux lieux de déchargement et la difficulté pour le consul général, à Wuhan, à les remettre en personne aux représentants de l'hôpital qui allait recevoir les dons. J'ai eu plusieurs interventions dans les médias, qui ont eu un certain écho, car il était possible de faire passer un message, à travers un message de solidarité au peuple chinois, sur le soutien que nous avons apporté.

En ce qui concerne notre dépendance à la Chine, il faut avoir conscience que pour nos entreprises, la Chine demeure un marché important, dont elles ont besoin. Ce n'est pas seulement un marché vers lequel on délocalise pour réexporter en France. C'est aussi un marché pour nos grandes entreprises. Elle est devenue une part du gâteau du commerce mondial si importante que la question de la présence sur le marché chinois se pose presque dans les mêmes termes que pour le marché américain. La plupart des grandes entreprises ne comprendraient même pas qu'on les interroge quant à un éventuel désengagement du marché chinois.

Le problème des TPE françaises en Chine constitue un vrai sujet. Nous recensons de façon aussi précise que possible les situations complexes qui existent, de même qu'en ce

qui concerne les Français bloqués en Chine. Il n'y a pas de perspective à court terme de retour des familles en Chine. Nous espérons entrer rapidement, comme l'ont fait la Corée du Sud et Singapour, dans la discussion d'un accord qui permettrait au moins aux hommes d'affaires résidant en Chine de rentrer. Nous allons nous efforcer d'élargir cette discussion le plus possible en y intégrant les familles et d'autres dimensions que la dimension économique. La seule ouverture que nous voyons poindre, depuis quelques jours, a trait à la reprise des relations humaines, sur le plan économique, avec notamment une possibilité de retour pour les résidents.

En ce qui concerne Huawei, la position de la France s'avère assez constante. Huawei aura une part de marché qui résultera de ses capacités et du respect de notre indépendance stratégique.

Il existe une littérature relativement abondante et de bonne qualité sur les dossiers juridiques qui opposent la Chine aux Etats-Unis. La plupart de ces publications estiment que les chances de succès sont assez limitées et que les risques de mesures symétriques sont assez élevés. La question est prise au sérieux ici. Elle contribue à la détérioration des relations et à la forme de surenchère que nous voyons dans les attaques. Je n'imagine pas qu'une procédure qui commencerait à prospérer devant des juridictions américaines ne trouverait pas un pendant pour les intérêts américains en Chine.

S'agissant du soutien aux économies et de la forme d'anachronisme que représenteraient les entreprises chinoises de ce point de vue, force est de constater que les SOE, entreprises d'État chinoises, ont connu ces dernières années un regain de légitimité et sont plutôt soutenues. Leurs performances sont tout de même en général moins bonnes que celles du secteur privé « pur ». Il en résulte un questionnement quant à l'efficacité de leurs investissements à l'étranger, qui ont connu de nombreuses déconvenues. Nous serons probablement confrontés à des prises de participation par des entreprises prédatrices de Chine ou d'ailleurs. Je crois que cette question est d'ailleurs inscrite à l'agenda parlementaire en France.

Je crois peu à une pression accrue en Afrique. Ces dernières années, après une phase d'expansion, les budgets disponibles pour les acquisitions de ces grandes entreprises sur le marché africain et sur le marché international ont été revus à la baisse, après de mauvaises acquisitions qui ont été réalisées. Je pense que nous allons assister, au moins dans un premier temps, à une raréfaction des ressources disponibles. C'est un pronostic qui reste à vérifier.

Il existe du point de vue de la diplomatie chinoise une doctrine d'ensemble et une déclinaison nationale qui peut être plus ou moins forte. Nous avons été assez généreux, en termes d'ouverture, au regard de la politique d'influence chinoise. La Chine consacre des efforts importants à sa politique d'influence. Nous avons été soumis, de ce point de vue, à des contraintes budgétaires relativement fortes. En tant qu'ancien directeur général de la mondialisation (DGM) du ministère des affaires étrangères, je crois qu'au-delà de la question des moyens, nous devons aussi trouver de nouveaux modes d'expression de cette politique d'influence, dans un monde où la présence virtuelle offre des capacités de démultiplication plus importantes.

Je n'ai pas eu connaissance de cas de tracasseries policières. En revanche, nous avons eu vent, dans le contexte du Covid, de problèmes de voisinage, ce qui s'est traduit par la dénonciation de citoyens français dont on a dit qu'ils n'avaient pas fait leur quarantaine ou qu'ils ne respectaient pas certaines consignes. Ce sont des difficultés qui sont apparues plutôt

au niveau des comités de quartier, sans que la police ne soit en première ligne dans la période récente.

En ce qui concerne la façon dont nous avons informé les autorités françaises, c'est assez simple. Nous avons fait notre travail : nous n'avons pas eu d'information privilégiée avant le 31 décembre. Le 31 décembre, notre consul général à Wuhan adressait son premier mail au centre de crise et informait Paris des données dont nous disposions. La première note diplomatique consolidée sur la base de ces informations éparses date du 10 janvier. La première communication claire et ferme d'un risque de contamination interhumaine ne date que du 20 janvier. Jusqu'à la décision de confinement de Wuhan, le sentiment dominant – car relayé par les autorités chinoises, et que l'on retrouve dans les propos de virologues français fin janvier et début février – consiste à estimer que cette maladie n'est qu'une grippe. C'est à partir du 20 janvier et singulièrement au cours de la nuit du 22 au 23 janvier, que les choses vont basculer.

S'agissant des îlots et de la communication qui a entouré les faits que vous avez rapportés, je rappellerai que nous avons une politique de présence systématique de la Marine nationale en mer de Chine. Notre position est connue. Est-ce une erreur de ne pas en faire plus ? Je ne suis pas convaincu qu'il y ait une matière si neuve dans les derniers événements, qui constituent plutôt la déclinaison d'événements passés.

Nous avons très rapidement signalé les difficultés que rencontrent les TPE françaises en Chine. Nous peinons, pour le moment, à trouver des solutions. Nous sommes dans une phase de recensement et d'état des lieux, près de trois mois après le début de la crise.

Le problème des îlots est lourd puisqu'il relève désormais des intérêts vitaux chinois. La détermination de la réponse collective à l'attitude de la Chine fait partie de la stratégie indo-pacifique, sur laquelle je suis d'ailleurs passé rapidement tout à l'heure. Nous ne souhaitons pas faire partie d'une machine de guerre qui s'enclencherait contre la Chine. Dans le même temps, il est important que l'ensemble des puissances, fussent-elles moyennes, témoignent une solidarité avec les États de la région afin d'éviter qu'une relation fortement déséquilibrée ne se cristallise. Nous sommes dans une phase très basse avec l'Australie. Le fait que celle-ci fut très en pointe pour demander une commission d'enquête provoque une réaction de rejet. Globalement, l'ASEAN connaît à peu près les mêmes difficultés que celles qui existent avec quelques États de l'Union européenne, du fait de leur grande perméabilité vis-à-vis de la Chine, dont ils deviennent dépendants. Il est difficile pour l'ASEAN de présenter un front parfaitement uni vis-à-vis de la Chine.

M. Christian Cambon, président. – Merci Monsieur l'Ambassadeur. Je rebondis un instant sur la question qu'a posée Olivier Cadic. L'ambassadeur de Chine en France, qui est un francophone parfait, a tenu des propos, traitant nos collègues députés de « crapauds », qui n'étaient guère bienvenus.

Je vous signale également, car elle risque de faire un peu de bruit, la parution d'un article, ce matin, dans *La Tribune*, mettant en cause une entreprise française qui aurait construit le laboratoire de Wuhan avec le soutien du gouvernement français de l'époque.

M. Laurent Bili. – Je trouve assez désolante la confusion d'informations rapportées à propos de ce laboratoire. Les Américains sont censés l'avoir visité à des dates où, en réalité, il n'était pas ouvert. Nous assistons à une cacophonie assez regrettable à ce sujet.

M. Christian Cambon, président. – C’est la raison pour laquelle il serait utile de nous alerter si vous disposez d’informations à ce sujet. Ce type de polémique enfle sur les réseaux sociaux.

J’ai une question qui n’est finalement pas si éloignée que cela de l’affaire de Wuhan. Au vu des moyens diplomatiques qui sont à votre disposition, estimez-vous disposer, en nombre et en qualifications, des experts nécessaires pour être encore plus attentifs, peut-être, à l’avenir, à ce qu’il pourrait se produire en matière de pandémies qui naîtraient en Chine ? A trois reprises au moins, des pandémies d’ampleur mondiale ont pris leur origine en Chine. Disposez-vous des moyens de capacités d’expertise permettant de suivre leur développement ?

M. Laurent Bili. – Il s’agit d’une question compliquée.

Le fait de disposer de deux ou trois personnes supplémentaires ou d’un virologue à l’ambassade n’aurait sans doute pas changé grand-chose, à l’échelle d’un pays comme la Chine. Je pense qu’il importe surtout de disposer d’un flux de visiteurs et de missions. Un vrai programme de recherche conjoint, concernant ce laboratoire P4 de Wuhan, qui a tout de même permis d’effectuer le séquençage de la souche du virus, me paraît plus important. C’est ainsi que nous pouvons travailler, en étant au contact de nos partenaires chinois, par des échanges réguliers. Il me paraît difficile d’avoir un dispositif qui soit pleinement adapté à ce type de défi, car le défi de demain pourrait être assez difficile. Je dispose en tout cas de toutes les personnes clés permettant de « relever les compteurs » et d’encourager les mouvements, entre la France et la Chine, permettant d’avoir une vision aussi large que possible.

Nous avons envisagé, au mois de février, de mettre sur pied une mission de haut niveau afin de travailler à des échanges. Les parties chinoises se sont montrées assez ouvertes quant à cette éventualité. La principale difficulté a finalement eu trait aux contraintes de retour – notamment de mise en quarantaine – que nous-mêmes souhaitions imposer aux visiteurs. Cela a freiné la mobilisation de cette mission, jusqu’au moment où la détérioration de la situation en France a rendu indispensables, dans l’Hexagone, les personnes que nous souhaitions solliciter.

M. Christian Cambon, président. – Je terminerai par une question que j’avais également posée à Philippe Etienne à propos du président Trump. Quels sont le niveau et la qualité des relations actuelles entre le président Xi Jinping et le président Macron ? Se concertent-ils ? Comment qualifieriez-vous, aujourd’hui, la relation entre les deux chefs d’État ?

M. Laurent Bili. – Je crois que cette relation a franchi un cap l’année dernière à la faveur des trois rencontres qui ont eu lieu au cours de l’année, en incluant le sommet du G20 à Osaka. Il existe une vraie fluidité des échanges. Cela nous aide dans la relation bilatérale. C’est un peu notre valeur ajoutée, cette capacité à parler aux uns et aux autres.

M. Christian Cambon, président. – Monsieur l’Ambassadeur, merci infiniment, à vous-même et à vos équipes, pour cette audition passionnante. La Chine demeure pour nous un objectif très important d’information, de renseignement, afin de comprendre la façon dont les choses vont évoluer au cours des mois qui viennent.

Nous sommes sensibles au niveau de coopération entre les deux pays mais voyons aussi les conséquences qu’ont eues nos politiques industrielles, qui ont parfois conduit à

pratiquer des délocalisations de manière excessive. Sans doute des réajustements sont-ils à venir aux niveaux français et européen. Nous aurons aussi, dès que nous le pourrons, des missions qui reviendront en Chine car je crois que les parlementaires français ont besoin de se rendre compte, sur le terrain, de la réalité que vous venez de décrire.

Merci infiniment, Monsieur l'Ambassadeur, pour votre participation à cette audition.

La téléconférence est close à 11 h 55.

Mercredi 13 mai 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président, puis de M. Pascal Allizard, vice-président -

La téléconférence est ouverte à 9 h 10.

Audition de M. Jérémie Pellet, directeur général d'Expertise France (en téléconférence)

La téléconférence est ouverte à 10 h 30.

M. Christian Cambon, président. – Nous recevons ce matin M. Jérémie Pellet, directeur général d'Expertise France. Nous l'entendrons notamment sur le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de son agence, qui fédère l'expertise internationale de la France.

Monsieur le directeur général, vous connaissez l'attention bienveillante que notre commission porte à votre agence depuis la création de celle-ci, sur notre initiative, par la loi de 2014 relative à la politique de développement et de solidarité internationale, dont j'ai eu l'honneur d'être co-rapporteur. Il s'agissait de mettre fin à l'atomisation de l'expertise française en nous dotant, à l'instar de nombre de pays voisins, d'un opérateur unique et puissant, capable de projeter le savoir-faire de nos experts dans le monde entier.

Avant de prendre la tête d'Expertise France, en novembre 2018, vous avez été directeur général délégué de l'Agence française de développement (AFD), chargé des relations avec les collectivités locales, les entreprises publiques, le secteur privé et les ONG, dont vous avez coordonné la stratégie, la communication, les partenariats, la recherche et l'innovation.

Depuis sa création, Expertise France connaît une croissance rapide de son activité : alors que, en 2014, les opérateurs d'expertise réalisaient un chiffre d'affaires de seulement 105 millions d'euros, celui de l'agence issue de leur regroupement avoisine aujourd'hui 230 millions d'euros – plus du double.

Monsieur le directeur général, vous avez reçu pour mission, d'une part, de consolider une agence qui s'est développée très rapidement, essentiellement sur fonds européens, et qui, comme toute entité créée *sui generis*, a eu quelques difficultés à trouver son équilibre économique. Vous nous présenterez le dispositif prévu par le contrat d'objectifs et de moyens pour assurer un soutien financier de l'État à certains de vos projets stratégiques, et ainsi combler l'écart entre vos produits et vos charges. Cet enjeu de l'équilibre économique

est essentiel pour l'avenir d'Expertise France, et il importe que l'État fournisse l'effort budgétaire nécessaire à la poursuite et au développement de vos importantes missions.

D'autre part, vous avez été chargé de mener à bien l'intégration d'Expertise France au sein du groupe AFD. Vous savez quelles inquiétudes, pour ne pas dire quelles réticences, nous a inspirées cette perspective, censée résoudre toutes les difficultés de votre agence. L'intégration nous paraissait peut-être prématurée, en tout cas de nature à menacer votre capacité à entrer directement en relation avec les bailleurs internationaux et à poursuivre vos missions dans le domaine de la sécurité et du développement. Où en est aujourd'hui ce regroupement ? Comment l'AFD associe-t-elle Expertise France aux projets qu'elle finance ? Bref, comment se développe la relation entre vos deux entités ?

Enfin, vous voudrez bien nous présenter brièvement l'action d'Expertise France face à la crise du coronavirus ; je sais que vous avez développé rapidement des réponses aussi bien économiques que sanitaires.

M. Jérémie Pellet, directeur général d'Expertise France. - Votre propos introductif, monsieur le président, montre à quel point vous-même et votre assemblée connaissez bien Expertise France, née, en effet, d'un amendement sénatorial, défendu par vous-même et Jacques Berthou.

M. Christian Cambon, président. – Vous me donnez l'occasion de saluer notre ancien collègue, qui est, en effet, pour beaucoup dans la création d'Expertise France.

M. Jérémie Pellet. – Nous avons la chance de compter M. Berthou au sein de notre conseil d'administration.

De longue date, sénateurs et députés poussaient à la modernisation de notre dispositif de coopération technique – même si l'on en parle un peu moins que du financement du développement. Ces dernières années, notre dispositif s'est largement renouvelé, grâce à vous, autour de la création d'Expertise France.

Après avoir dressé un bilan rapide des premières années d'activité de l'agence, je vous présenterai notre contrat d'objectifs et de moyens et la stratégie dont il procède ; enfin, je dirai quelques mots des conséquences du Covid-19 pour nous et, surtout, pour nos pays partenaires.

D'abord, un constat – pas si évident qu'il pourrait sembler au vu de l'histoire récente : on ne peut travailler pour le développement sans coopération ni sans expertise publique. Alors que la France a longtemps manqué d'agences interministérielles porteuses de cette ambition, la création d'Expertise France, somme toute récente, a répondu à un besoin impérieux, dans un contexte où les moyens de la coopération technique s'étaient beaucoup réduits. De fait, de près de 30 000 en 1980, le nombre des coopérants techniques est tombé à 4 000 au moment de la réforme de la coopération de 1998, puis à moins de 500 en 2015 – dont 250 ont été transférés à Expertise France.

La part de l'aide publique au développement consacrée à la coopération technique a suivi le même chemin, passant de 70 % dans les années soixante-dix à moins de 15 % aujourd'hui, pour des raisons naturelles : la fin de la substitution et la montée en compétences de nos pays partenaires.

Pour Expertise France, cette part correspond à la commande publique de l'État, c'est-à-dire aux projets que celui-ci nous demande de mettre en œuvre pour son compte. Ces projets relèvent essentiellement du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, un peu du ministère de l'Économie et des Finances – qui nous consacrerait peut-être des moyens supplémentaires dans les prochaines années – mais aussi d'autres ministères.

Au total, ces moyens représentent environ 60 millions d'euros, sur un chiffre d'affaires qui s'est établi l'année dernière à près de 230 millions d'euros. La commande publique est donc une composante importante, mais minoritaire de notre chiffre d'affaires, ce qui distingue Expertise France de ses homologues européennes : la GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) bénéficie d'une commande publique de l'État allemand à hauteur de 2,5 milliards d'euros, tandis que la Belgique et le Luxembourg consacrent respectivement 200 millions et 100 millions d'euros à leur agence de coopération.

Nos missions pour le compte de l'État concernent principalement la gestion des experts techniques internationaux, qui jouent dans un certain nombre de pays un rôle dont vous connaissez l'importance, et les moyens que l'État consacre à la santé, en particulier à la lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose, en appui au Fonds mondial : nous gérons en effet l'initiative 5 %, c'est-à-dire les crédits bilatéraux destinés à soutenir l'action de ce fonds dans les pays prioritaires de la France.

La France a besoin de conserver une capacité d'action forte et directe en matière de coopération internationale et, pour cela, elle a besoin d'une agence qui mette en œuvre concrètement et directement les projets sur le terrain ; c'est ce qu'Expertise France a réussi à faire, sous la direction de Sébastien Mosneron-Dupin puis la mienne.

Nous jouons un rôle d'ensemblier en mobilisant les compétences de toute l'expertise technique française, issue bien sûr de l'État – notre origine –, mais aussi des collectivités locales, des ONG, des établissements publics et du secteur privé, au service d'un objectif : renforcer nos capacités à accompagner et à appuyer les politiques publiques de nos pays partenaires.

Pour mener cette mission, nous mobilisons les ressources d'autres bailleurs que l'État, à commencer par l'Union européenne, qui finance 60 % de notre activité : Expertise France est ainsi une agence européenne autant, voire davantage, que nationale. D'autres bailleurs internationaux nous font également confiance : la Banque mondiale et les Nations unies, mais aussi les Américains, les Anglais ou Unitaid.

Ces bailleurs internationaux recherchent l'expertise française, très reconnue – l'« envie de France » n'a de limite que notre capacité à y répondre –, ainsi que notre capacité à être présents dans des pays fragiles, comme au Sahel ou dans des pays comme la République Centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Libye, le Liban ou des zones encore plus complexes, comme le nord de l'Irak.

Au nombre de nos réussites emblématiques je mentionnerai la mise en œuvre du programme d'appui de l'Union européenne à la force G5 Sahel, pour 82 millions d'euros dans la première tranche ; dans le cadre de la deuxième, 100 millions d'euros sur 120 millions nous sont confiés par l'Union européenne, ce qui témoigne de la confiance qu'elle nous porte. Je pense aussi à la sécurisation des camps de la Minusma, à l'assistance technique de l'ensemble des pays de l'Union européenne en matière de protection sociale et d'emploi, à nos actions

d'accompagnement dans les domaines de la biodiversité ou de la lutte contre le cancer du col de l'utérus, ou encore à l'appui à l'innovation et à l'emploi, notamment en Libye.

Ces activités nous ont permis de nous développer fortement : notre chiffre d'affaires, qui a déjà doublé, devrait atteindre 300 millions d'euros en 2021-2022, ce qui marquera un triplement par rapport à 2015. De surcroît, cette progression est réalisée d'une manière assez économe des moyens de l'État, puisque notre effet de levier, c'est-à-dire le rapport entre les fonds publics qui nous sont confiés et les financements que nous mobilisons, qui était de 6,7 en 2015, est aujourd'hui à plus de 20 – ce qui sera sans doute sa limite.

Des difficultés se posent aussi, notamment parce que les projets menés au sein de l'Union européenne connaissent un niveau de marge très encadré et peu négociable. D'autre part, les cofinancements de l'État sont parfois limités, ce qui a pesé sur notre équilibre financier – le nouveau contrat d'objectifs et de moyens vise à régler ce problème –, mais aussi sur le climat social au sein de l'agence, que je m'efforce d'apaiser à travers un dialogue constructif sur tous les enjeux, y compris la modernisation de notre ressource humaine.

J'ai également entrepris de renforcer encore notre position interministérielle et les liens que nous entretenons avec l'ensemble des ministères, y compris ceux avec lesquels les rapports ont été au début plus compliqués.

Le Sénat a poussé à l'intégration d'autres opérateurs avant que nous-mêmes ne soyons intégrés à l'AFD. Finalement, nous accueillerons bien nos collègues de Justice Coopération Internationale (JCI) à la fin de l'année, tandis que certains opérateurs de l'agriculture seront rattachés à des structures plus importantes du ministère de l'Agriculture. Ce paysage institutionnel clarifié est un atout majeur pour l'ensemble de l'équipe France.

Notre nouveau contrat d'objectifs et de moyens marque un nouveau départ, autour de quatre axes.

D'abord, un cadre stratégique clarifié, visant à renforcer l'action et l'influence d'Expertise France dans les géographies et sur les thématiques prioritaires de la politique française de développement, c'est-à-dire en Afrique, dans les pays fragiles et sur l'ensemble des priorités thématiques définies par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de 2018, qui reste notre référence – nous verrons quelles conséquences aura le Covid-19 sur la stratégie française de développement.

Ensuite, nous prévoyons de stabiliser l'activité de l'agence, ce qui est très important après la phase de croissance exponentielle que nous avons connue. Notre objectif est d'atteindre un palier autour de 300 millions d'euros de chiffre d'affaires, hors offres intégrées, et de trouver un meilleur équilibre entre la commande publique de l'État, les financements de l'AFD, qui augmentent beaucoup, et les financements multilatéraux et européens. Cet équilibre nous permettra de stabiliser notre modèle économique, l'activité réalisée en France étant à l'équilibre dans le cadre normal des frais de gestion ; en ce qui concerne nos activités européennes, la subvention d'équilibre versée par l'État sera remplacée par une compensation des pertes sur les projets non rentables, qui renforcera le contrôle et la visibilité de l'État.

Le contrat d'objectifs et de moyens fixe l'objectif ambitieux d'un équilibre atteint dès 2021. En dépit des probables conséquences de la crise du Covid-19, cet objectif de moyen terme reste dans notre trajectoire. C'est pourquoi l'État et nous-mêmes n'avons pas souhaité

modifier ce contrat, rédigé avant la crise ; nous considérons qu'il reste valable, même si certaines adaptations seront nécessaires.

Le troisième axe du contrat d'objectifs et de moyens est l'achèvement de la consolidation et de la structuration de l'agence par le renforcement des politiques de ressources humaines et du dialogue social, en vue notamment de fidéliser et de « sénioriser » nos équipes.

Le quatrième axe est l'intégration de JCI d'ici à la fin de l'année, suivie de notre propre filialisation au sein du groupe AFD à l'horizon de janvier 2021. Nous espérons que ce calendrier sera tenu : une disposition législative étant nécessaire, qui sans doute sera inscrite dans le projet de loi relatif au développement, nous espérons que ce texte trouvera place dans un calendrier législatif forcément bouleversé par la crise en cours.

Nous avons bâti notre projet d'intégration à l'AFD en tenant compte des remarques formulées par le Sénat, pour tirer le meilleur parti de cette évolution tout en conservant notre capacité d'action. Il s'agit de développer des synergies sur le terrain pour construire une offre groupe qui n'existe dans aucun autre pays et à laquelle nos partenaires seront très sensibles : une offre complète de financement et de mise en œuvre de projets publics et privés, sur un champ très large – puisque l'action d'Expertise France ne se limite ni au développement ni aux pays en développement.

D'ores et déjà, les activités de l'AFD exercées par Expertise France sont en forte croissance : l'année dernière, l'AFD nous a confié 130 millions d'euros de nouveaux projets pour les deux prochaines années, contre seulement 30 millions d'euros l'année précédente.

Au sein de l'AFD, Expertise France sera une filiale, mais conservera une certaine autonomie : sa gouvernance sera paritaire État-AFD, et nous conserverons des liens extrêmement forts avec l'État et l'ensemble des ministères. Nous souhaitons rester la plateforme de mobilisation de l'expertise publique pour l'ensemble du groupe.

Le document stratégique que je vous présente est cohérent, tire les leçons du premier contrat d'objectifs et de moyens et met l'accent sur l'efficacité et la redevabilité.

Dans la situation exceptionnelle que nous traversons, nous télétravaillons à 100 % depuis deux mois, ce qui ne nous a pas empêchés de continuer à mener nos projets, dans un contexte évidemment difficile : il n'y a plus de vols internationaux, et tous les pays ou presque sont en confinement, comme nos experts. En revanche, les plus de 600 experts que nous avons sur le terrain sont quasiment tous restés dans leur pays de résidence, où ils poursuivent leur mission. Si nous avons dû adapter nos projets et notre fonctionnement, nous avons aussi développé de nouveaux projets et réfléchi à la suite.

Notre chiffre d'affaires pour 2020 devrait être inférieur de 20 % à la prévision, ce qui correspondrait en fait à une stabilité par rapport à l'année dernière. Quant aux perspectives pour 2021-2022, elles restent bonnes.

Nous mobilisons notre réseau d'experts pour appuyer nos pays partenaires dans leur réponse à la crise, en liaison avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et dans le cadre de l'action de l'AFD et de l'Union européenne.

La santé étant une dimension forte de notre action d'expertise technique, nous avons mis en place une plateforme d'assistance pour un certain nombre de pays d'Afrique

subsaharienne : Guinée, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Burkina-Faso, Tchad, République Centrafricaine, République démocratique du Congo, Burundi. Il s'agit d'appuyer les politiques menées par les ministères de la santé et les autorités sanitaires et de permettre à ces pays d'accéder plus facilement aux ressources du Fonds mondial, mais aussi d'appliquer les directives de l'Organisation mondiale de la santé.

En outre, nous appuyons un certain nombre de pays, notamment d'Afrique francophone, pour gérer les conséquences économiques et financières de la crise. Celle-ci se traduira par des moratoires de dette, peut-être des annulations, mais aussi par une baisse de l'activité économique et une forte montée des vulnérabilités dans des pays déjà très fragiles. Dans ce contexte, nous devons soutenir tout ce qui peut atténuer les effets de la crise sur les populations.

Ainsi, dans le cadre de cette crise, nous nous sommes efforcés de prouver notre réactivité et notre capacité à nous coordonner.

Expertise France est aujourd'hui un outil repensé, qui s'inscrit dans un groupe élargi intégrant financement et coopération technique ; un outil fort d'équipes extrêmement riches, à Paris comme sur le terrain, et de la confiance très solide de ses bailleurs, qui se traduit par des sollicitations toujours plus nombreuses. Si notre agence commence à être connue, elle reste sans doute un peu sous-utilisée. Nous n'en continuerons que davantage à nous renforcer, afin d'être au rendez-vous de l'ambition de la France en matière d'aide publique au développement.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis de la mission Aide publique au développement. – De très nombreux acteurs sont impliqués dans la lutte contre le coronavirus en Afrique : systèmes de santé nationaux, laboratoires, tels les instituts Pasteur, ONG, agences de développement et d'expertise de nombreux pays du Nord, institutions africaines, comme le Centre africain de contrôle et de prévention des maladies, grands bailleurs multilatéraux. Chacun y va de son propre plan de gestion et promeut ses réponses. Si toutes les bonnes volontés sont bienvenues, n'y a-t-il pas un risque d'insuffisante coordination ?

Ne voyez-vous pas une contradiction à supprimer des postes d'experts techniques internationaux en Afrique, comme on l'a fait tout récemment avec les instituts Pasteur, et à vouloir ensuite mener une action forte en période de crise ?

Un responsable d'une grande ONG nous a signalé que la réorientation des fonds des bailleurs vers la lutte contre le Covid-19 risquait d'entraîner des retards, voire des annulations, de programmes décidés antérieurement. Or, en Afrique, le Covid-19 n'est qu'une menace parmi d'autres, et il y a de nombreuses autres urgences, notamment alimentaires et sanitaires. Les partenaires auxquels vous demandez de réaffecter certains financements ne risquent-ils pas de se trouver devant cette difficulté ?

Enfin, sur quels financements nouveaux s'appuie la réponse d'Expertise France au Covid-19 ? Je pense aux fonds de l'Union européenne, mais aussi à ceux apportés par la France dans le cadre de l'enveloppe de 1,2 milliard d'euros.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure pour avis de la mission Aide publique au développement. – Ma première question sera financière : pouvez-vous

nous fournir plus de détails sur le mécanisme de financement supplémentaire des projets stratégiques par l'État, destiné à améliorer l'équilibre économique d'Expertise France ?

Le quatrième comité interministériel de la transformation publique, qui s'est tenu le 15 novembre dernier, a décidé le rattachement de Justice Coopération Internationale à Expertise France ; ayant préconisé cette intégration, nous nous en félicitons. Le même comité a décidé le rattachement de France Vétérinaire International à VetAgro Sup et celui d'Adecia à FranceAgriMer. Quelle a été votre position dans cette négociation ? Votre agence poursuit-elle des opérations en liaison avec le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, comme nous l'espérons ?

J'en viens au climat social au sein d'Expertise France : est-il envisagé de rapprocher le statut des salariés de l'agence de celui des salariés de l'AFD ?

Quelle part de votre chiffre d'affaires est-elle réalisée dans le cadre de votre accréditation pour la gestion déléguée des fonds de l'Union européenne ? Êtes-vous assurés d'obtenir le renouvellement de cette accréditation lors de l'audit prévu en fin d'année ?

En Afrique, il est essentiel de s'appuyer au maximum sur les administrations et les acteurs locaux, pour ne pas affaiblir les capacités de résilience sur place et éviter une déstructuration supplémentaire des services de santé. La plateforme d'appui technique mise en place par Expertise France dans le cadre du Covid-19 s'appuie soit sur le ministère de la Santé du pays concerné, soit, en vertu du règlement sanitaire international, sur l'OMS. Quelle est la situation dans les principaux pays francophones d'Afrique de l'ouest et du Sahel ? Êtes-vous en mesure de travailler directement avec les ministères de la Santé de ces pays ?

M. Gilbert Bouchet. – En complément de cette présentation du contrat d'objectifs et de moyens pour 2020-2022, je souhaiterais des éclairages sur trois points.

L'aide publique au développement est, autant qu'un outil de résolution de crise, un véritable levier d'influence diplomatique. À l'heure où la concurrence est rude et nos finances publiques très dégradées, la France doit non seulement se maintenir dans la course, mais aussi se positionner sur de nouveaux projets. Or nous craignons que les efforts déployés pour gérer les problèmes de gouvernance et les changements de cap n'altèrent les capacités et les performances d'Expertise France. Nous espérons, monsieur le directeur général, que votre expérience et votre connaissance de tous les étages de la « maison Développement » bénéficieront enfin à Expertise France. Au sein du groupe AFD, il est important que les relations entre les entités soient claires et motivées par la seule ambition de faire gagner la France sur la scène internationale du développement.

L'alimentation du monde reste le défi majeur à l'heure du bouleversement climatique et de la raréfaction des terres arables, qui amplifient les mouvements migratoires et fragilisent encore plus des zones déjà frappées par des crises systémiques et plurielles. Comment Expertise France se positionne-t-elle vis-à-vis des autres établissements du secteur agricole ? De même, quel est votre point de vue sur le rapprochement de Civipol avec une société privée belge ? Jusqu'à maintenant, le ministère de l'Intérieur refusait l'intégration de cette agence à Expertise France, estimant qu'elle relevait du régalién. Qu'en est-il aujourd'hui, à l'aune des nouveaux éléments ?

Vous réalisez 40 % de votre activité au Sahel, une zone définie comme prioritaire par la France. Expertise France y est un leader au service de notre approche, fondée sur les

« trois D » : défense, diplomatie, développement. Néanmoins, certaines ONG déplorent un manque de coordination. Que proposez-vous pour améliorer la situation ?

Faisant partie du conseil d'administration de l'AFD, je pense qu'il n'y a aucune difficulté entre elle et Expertise France.

M. Gilbert Roger. – Nous avons appris de la bouche du ministre des Affaires étrangères que 1,2 milliard d'euros allaient être redirigés vers la lutte contre le coronavirus en Afrique. Dans quelle mesure Expertise France prendra-t-elle part à cette action ? Ce redéploiement ne va-t-il pas nuire à la mise en œuvre de projets déjà engagés, au risque de faire bénéficier des puissances étrangères de secteurs intéressants en Afrique ? Je m'inquiète en particulier pour le projet d'amélioration de la sécurité des ports en Afrique de l'ouest et du centre, un beau projet financé par l'Union européenne et mis en œuvre par Expertise France.

M. Gérard Poadja. – Une des stratégies d'influence de la Chine dans le Pacifique consiste à financer des missions de développement dans les petites îles exposées à des risques climatiques et environnementaux, ainsi qu'à l'insuffisance énergétique et alimentaire. Quelle place France Expertise et l'AFD comptent-elles donner aux projets de développement en Océanie, pour aider au développement de nombreuses villes très fragiles économiquement, contrer l'influence chinoise dans cette zone et accroître l'influence de la France ?

Nous devons être présents pour répondre aux enjeux climatiques et environnementaux auxquels les îles du Pacifique sont particulièrement exposées : montée des eaux, graves sécheresses et incendies, besoin d'autonomie énergétique et alimentaire en raison de l'insularité.

Quelles sont à l'heure actuelle les relations d'Expertise France avec les collectivités du Pacifique ? Si elles restent faibles, comment comptez-vous les renforcer ?

M. Richard Yung. – Quelle forme juridique votre intégration au sein de l'AFD prendra-t-elle ? Ferez-vous partie de cet établissement ou conserverez-vous une certaine autonomie ? Il s'agit, au demeurant, d'une excellente évolution, qui permettra à la France d'aborder les différents projets avec une offre globale en termes de financements et de ressources humaines.

Pouvez-vous nous en dire plus sur la répartition entre dons et prêts ? Le contrat d'objectifs et de moyens prévoit une augmentation de la part des premiers.

Par ailleurs, si vous intervenez à peu près dans tous les domaines, quels sont vos principaux secteurs d'action, ceux dans lesquels vous êtes spécialisés ?

Enfin, intervenez-vous en Afrique anglophone, ce qui était, je crois, une des orientations du Président de la République ? Et travaillez-vous avec le secteur privé ?

M. Pierre Laurent. – Le quinquennat a démarré avec l'annonce d'une très forte ambition en matière d'aide publique au développement. Aujourd'hui, nous ne savons pas ce qu'il adviendra de la loi de programmation, et vous-même parlez d'une stabilisation de votre activité. N'est-on pas loin des moyens et de l'ambition nécessaires pour faire face à vos missions ?

Par ailleurs, pourriez-vous dresser un panorama synthétique de vos priorités stratégiques en Afrique et nous donner quelques exemples de pays que vous considérez comme fragiles et où vous ambitionnez d'intervenir davantage ?

M. Joël Guerriau. – Le projet Prisms, lancé au Burkina Faso à la suite de la propagation d'Ebola, vise à améliorer l'hygiène hospitalière et la sécurité des soins. Aujourd'hui, le contexte du Covid-19 confirme l'extrême importance de connaître et de respecter les règles d'hygiène. L'hygiène hospitalière s'améliore-t-elle en Afrique, et quelles mesures sont-elles prises ou envisagées pour la renforcer ?

Des actions sont menées en Chine en matière de partage d'expériences, de planification, de pilotage et de financement de la sécurité sociale et des dispositifs d'aide aux plus démunis. Or le coronavirus a fait apparaître plusieurs failles dans le régime chinois, la plus sérieuse étant le manque de transparence envers la population locale et le monde entier. Allez-vous faire évoluer votre approche vis-à-vis des projets en Chine ? Les nouvelles tensions géopolitiques avec les États-Unis affecteront-elles les opérations en cours et à venir ?

Enfin, l'Arabie Saoudite a annoncé la suspension des opérations au Yémen en raison du Covid-19. Comment la France, à travers Expertise France et l'AFD, pourrait-elle contribuer à la reconstruction et à l'instauration d'une paix durable dans ce pays ?

M. Jérémie Pellet. – Ces questions précises témoignent d'une connaissance très fine de nos activités.

Commençons par les grands secteurs d'activité de l'agence. Nous avons beaucoup d'ambition, mais nous nous concentrons sur quatre grandes expertises : la paix, la sécurité et la stabilité – actions d'appui aux pays fragiles, de stabilisation et, avec Civipol Conseil, de sécurité – ; la gouvernance – démocratie, justice et droits de l'homme, d'une part, et gouvernance économique et financière, de l'autre – ; le capital humain – éducation, emploi, santé – ; et le domaine, en forte croissance, du développement durable – climat et agriculture, d'une part, et biodiversité, de l'autre.

Notre activité est très « africaine », puisque ce continent représente, en incluant l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, 80 % de notre activité, mais elle ne se concentre pas que sur l'Afrique francophone. Nous agissons sur l'ensemble du continent – nous accentuons par exemple nos actions en Éthiopie et en Angola – et, de ce point de vue, notre intégration au sein de l'AFD sera très utile. Cela dit, nous restons concentrés sur la priorité que nous a donnée le Gouvernement : agir dans les pays prioritaires pour le développement ou pour l'action extérieure de la France.

En ce qui concerne les pays fragiles, je présenterai trois cas de figure : au Sahel, nous menons une action en réponse à la crise du Burkina Faso, pour créer de l'emploi *via* une formation professionnelle très opérationnelle ; nous sommes également présents au Liban, avec la lutte contre la corruption, programme crucial pour la reconstruction de ce pays ; enfin, à Haïti, nous agissons en faveur de la rénovation urbaine.

La stabilisation d'Expertise France n'est pas contradictoire avec les ambitions de la France en matière d'aide publique au développement. Elle est nécessaire, car le chiffre d'affaires de l'agence a été multiplié par trois en six ans. Cette phase est donc attendue par tous et elle est nécessaire pour la bonne intégration au sein de l'AFD.

Cela dit, l'ambition de la France en la matière demeurant très importante, quand nous aurons achevé la stabilisation de l'agence, nous continuerons de croître pour atteindre une dimension comparable à celle des grandes agences européennes – Allemagne, Espagne ou Belgique. En outre, notre rythme de croissance demeure élevé.

Pour ce qui concerne l'intégration d'Expertise France au sein de l'AFD, l'État a opté pour une filialisation. Notre agence ne sera donc pas absorbée par l'établissement public, elle en deviendra une filiale, sous la forme d'une société anonyme à capitaux 100 % publics, à l'instar de la société Promotion et participation pour la coopération économique (Proparco). Ce mode d'intégration est important pour nous permettre de mobiliser des ressources externes.

J'en viens au paysage institutionnel et à nos relations avec les autres opérateurs. Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, notre administratrice, l'a rappelé, l'État a décidé d'intégrer le groupement d'intérêt public Justice coopération internationale (JCI) et Expertise France ; c'est positif. Nous n'avons pas été consultés sur le rattachement des deux opérateurs du ministère de l'agriculture au sein d'autres structures, pas plus que sur l'intégration de JCI, mais cela ne nous empêchera pas de continuer de travailler avec ce ministère, qui est, du reste, représenté à notre conseil d'administration.

Quant au lien entre la crise alimentaire et les modèles agricoles, la crise de la Covid 19 montre à quel point les sujets de dépendance agricole sont essentiels et démontre la nécessité de développer des filières agricoles locales et durables. C'est ce que à quoi nous contribuons, au travers de notre appui à la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) et à d'autres organismes régionaux d'Afrique de l'Ouest, afin de concilier la lutte contre le changement climatique et l'agriculture.

Nos relations avec la société Civipol Conseil, l'opérateur chargé des sujets de sécurité intérieure sous l'égide du ministère de l'Intérieur, sont bonnes. Nous avons des projets en commun avec cet organisme au Sahel.

C'est vrai, le Sahel représente 40 % de notre activité. La coordination des projets est cruciale. Nous sommes un opérateur chargé de la mise en œuvre des programmes, donc la coordination doit d'abord être assurée à l'échelon des bailleurs de fonds : AFD, Union européenne, Banque mondiale. Toutefois, cette bonne coordination doit se refléter dans l'exécution ; c'est tout l'enjeu de notre action sur le terrain. Nous militons donc en faveur d'une plus grande intégration des agences dans la programmation de l'Union européenne et d'une coordination le plus en amont possible, afin que les projets soient plus efficaces.

Enfin, nous travaillons avec le secteur privé, qui est également représenté au sein de notre conseil d'administration et qui est rassuré sur la nature d'Expertise France.

Nous pouvons avoir une action dans nos territoires d'outre-mer, au travers de programmes régionaux. Notre vocation est de projeter l'expertise française à l'étranger, mais nous pouvons participer à des projets dans des zones incluant des territoires français – je pense à la zone caraïbe ou à l'océan Indien –, en particulier dans des programmes relatifs au réchauffement climatique et à la biodiversité.

En outre, les autorités françaises veulent qu'Expertise France soit plus présente en Asie, par exemple en matière de sécurité maritime, et nous avons obtenu la confiance de la Commission européenne pour mettre en place un projet de ce type en Asie.

En ce qui concerne le climat social au sein de l'agence, une réflexion est en cours sur la mise en place d'un cadre statutaire commun à l'ensemble des collaborateurs du groupe. Notre objectif est de faciliter la mobilité de ces derniers, dans les deux sens, et d'offrir des parcours professionnels au sein du groupe, ce qui requiert une certaine cohérence statutaire.

La gestion déléguée est le mode le plus commun de contractualisation avec l'Union européenne : elle représente 75 % des montants que nous percevons de l'Union. Il est donc crucial, pour nous, de rester parmi les quarante agences accréditées à la gestion de fonds européens. Les critères d'accréditation sont de plus en plus exigeants. Nous avons prévu un audit blanc cet été et, même si rien n'est jamais gagné en la matière, je pense que nous obtiendrons une nouvelle accréditation.

C'est d'autant plus important pour nous que les mécanismes de compensation de l'État reposent sur cette accréditation. Nous aurons, avec les représentants des ministères de tutelle, une discussion relative à nos prévisions d'activité en partenariat avec l'Union européenne pour définir les projets prioritaires.

J'en arrive à la réponse apportée à la crise de la Covid 19 en Afrique. Oui, il y a de nombreux acteurs et énormément d'argent pour répondre à cette crise. C'est pour cela que nous souhaitons que notre appui se concentre là où nous pouvons être efficaces, dans les pays où nous sommes déjà présents auprès des ministères de la Santé, où les acteurs nous connaissent.

Notre appui ne doit pas se substituer à l'action des États ni à l'action multilatérale, mais il faut pouvoir absorber ces fonds importants, émanant des bailleurs de fonds, et mettre en place les plans d'action. Là est toute la difficulté. Nous nous coordonnons avec les autres États européens, sous la houlette de la Commission européenne, pour que chacun agisse dans les zones les plus pertinentes pour lui.

Cela ne nous empêche pas de poursuivre nos programmes relatifs aux autres maladies : je pense au projet de prévention du risque infectieux et sécurité en milieu de soins (Prisms) ou à l'initiative dite « 5 % » de lutte contre le SIDA, le palu et la tuberculose. Nous pouvons réorienter 10 % à 15 % des crédits de ces projets vers la lutte contre la Covid 19.

D'ailleurs, il y a souvent un lien entre les maladies et la Covid 19. Nous travaillons avec les instituts Pasteur locaux pour lutter contre la tuberculose et nous constatons des co-pathologies. Nos actions sur les autres maladies apportent donc des réponses à la Covid 19. La lutte contre cette maladie ne doit pas se substituer à la lutte contre les autres pathologies, car les dommages de celles-ci perdureront, mais notre action vise à renforcer les systèmes de santé, ce qui rend plus facile ensuite la lutte contre toutes les maladies.

Dans la mesure où l'Union européenne arrive en période de fin de programmation, elle ne crée plus d'enveloppe nouvelle. Par conséquent, elle redistribue ses enveloppes pour apporter une réponse à la Covid 19. Cela affecte notre activité.

De manière générale, tous nos projets actuels comportent un volet de riposte à la Covid et c'est effectivement le cas de notre projet de sécurité portuaire d'Afrique centrale et occidentale, Western and Central Africa Port Security (WeCAPS). Notre action en la matière consiste à faire en sorte que les mesures sanitaires puissent être appliquées dans ces ports, qui sont clef du redémarrage de l'économie dans cette zone.

Nous avons une coopération avec la Chine et nous souhaitons continuer de travailler avec l'ensemble des pays du monde dont les priorités politiques rejoignent celles de la France et de l'Union européenne. Nous avons besoin de partenariats forts pour faire face aux enjeux globaux : climat, diversité. Nous avons très peu d'activités avec les États-Unis, dont l'action internationale est suivie de près par le Congrès, et celles-ci ne sont pas modifiées pour l'instant.

Enfin, ni l'AFD ni Expertise France ne sont présentes au Yémen ; cette question concerne plus le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, qui doit déterminer la place que la France veut occuper dans la reconstruction de ce pays. Bien entendu, nous pouvons être sollicités ensuite.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – La situation économique du Liban est très inquiétante ; l'inflation y est démesurée, alors que cette économie dépend largement du dollar et des importations. Quelles informations pouvez-vous nous donner sur ce pays, dont la stabilité influe sur la stabilité de la zone ?

M. Hugues Saury. – Quelles actions conduisez-vous pour fidéliser ou accroître votre vivier d'experts ? Envisagez-vous d'accorder une place plus importante aux collectivités territoriales dans vos programmes de coopération technique ?

M. Ronan Le Gleut. – Avec la constitution, en 2014, d'un opérateur unique, on a créé une marque nouvelle : Expertise France. Or vous êtes en concurrence pour répondre aux appels d'offres. Existe-t-il, dans le contrat d'objectifs et de moyens, un plan de développement de la notoriété de votre marque ?

M. Jérémie Pellet. – Le Liban traverse effectivement une crise très grave et nous devons rester modestes quant à ce que nous pouvons faire. Il s'agit principalement d'un problème de dette et de gestion financière, qui relève largement de la gouvernance du pays. Celui-ci nécessite sans doute un changement majeur de modèle, car son économie reposait beaucoup sur les ressources de sa diaspora.

Nos programmes promeuvent la diversification économique du pays, *via* le développement du secteur privé – agriculture ou filière bois – pour renforcer le tissu de PME et diminuer les importations. J'ai également cité la lutte contre la corruption et il faudra sans doute soutenir la mise en place de filets étatiques de sécurité sociale, en remplacement des systèmes communautaires. Enfin, nous allons faire de Beyrouth notre plate-forme régionale.

Nous nous appuyons effectivement sur un réseau d'experts. Nous venons de créer une base de données pour animer et développer ce réseau, car l'expertise publique se tarit avec la réduction des moyens de l'administration. Nous mobilisons donc d'autres réseaux d'experts, notamment au sein des collectivités territoriales. Nous avons ainsi un partenariat très efficace avec les administrateurs territoriaux, qui se déploient volontiers à l'étranger. La diversification de notre vivier d'expertise est un enjeu central pour nous.

Enfin, notre marque est bien établie aujourd'hui auprès de nos bailleurs de fonds, notamment européens. Certes, il y a une quarantaine d'agences accréditées, mais ce système permet surtout à la Commission de choisir l'agence avec laquelle elle veut travailler sans passer par un appel d'offres. Elle co-construit donc ses projets avec les agences, ce qui met en valeur la capacité de celles-ci à monter des programmes convaincants. Cette compétence n'existe que dans quelques agences européennes, dont la nôtre. Nous avons construit un lien

de confiance très fort avec la Commission. Cela dit, en effet, nous avons tenu compte de la notoriété de notre marque dans le cadre de l'intégration au sein de l'AFD. Nous devons garder notre identité et nous réfléchissons à la manière de valoriser cette marque, car c'est l'expertise technique française que recherchent nos pays partenaires.

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.

- Présidence de M. Pascal Allizard, vice-président -

Projet de contrat d'objectifs et de moyens d'Expertise France - Communication de M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie-Françoise Perol- Dumont (en téléconférence)

M. Pascal Allizard, président. – Nous allons maintenant entendre l'avis des rapporteurs sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens d'Expertise France.

M. Jean-Pierre Vial. – Le projet de contrat d'objectifs et de moyens qui nous est présenté aujourd'hui doit encadrer l'activité d'Expertise France pour la période 2020-2022. Il comporte plusieurs nouveautés importantes et pourrait marquer l'arrivée à maturité de notre opérateur d'expertise internationale.

Je vous présenterai un bilan succinct des cinq premières années d'Expertise France, puis ma collègue co-rapporteuse, Marie-Françoise Perol-Dumont, vous présentera les grands enjeux de cet opérateur pour l'avenir.

Expertise France a été créée en 2014, sous l'impulsion de notre commission, en particulier celle de notre président et de notre ancien collègue Jacques Berthou, afin de remédier à une véritable atomisation de l'expertise française internationale entre une multitude d'organismes et de services, généralement de petite taille et disposant de très faibles moyens.

Expertise France s'est développée très rapidement, passant d'un chiffre d'affaires d'environ 105 millions d'euros, tous opérateurs confondus, à plus de 230 millions d'euros en 2019. L'agence a réalisé cette croissance rapide en allant bien au-delà des traditionnels jumelages ministériels, décrochant des contrats auprès de l'Union européenne, qui représentent aujourd'hui la majorité de son chiffre d'affaires.

Elle a également mis en œuvre d'importantes offres intégrées contenant la fourniture d'équipements, avec des projets emblématiques, comme l'appui à la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma), l'appui à la force conjointe du G5 Sahel ou encore le programme d'appui au renforcement de la sécurité dans la région de Mopti et à la gestion des zones frontalières (Parsec).

Elle est ainsi devenue un acteur clef de ce continuum souvent évoqué entre sécurité et développement. Elle a acquis une légitimité, une force de frappe et une réactivité qui lui permettent de se positionner rapidement et avec efficacité dans la lutte contre la crise du coronavirus en Afrique.

Grâce ces succès, Expertise France est aujourd'hui un acteur de dimension européenne, loin encore de la GIZ, mais comparable aux agences d'expertise de nos autres partenaires européens.

Ces succès importants et reconnus n'ont pas empêché Expertise France de rencontrer des difficultés importantes.

Son équilibre économique était fragile, parce que l'État français ne souhaitait pas apporter des financements massifs et parce que les commandes européennes ne permettent pas de dégager une marge significative. L'augmentation du volume moyen des projets, passé de 1,4 million d'euros en 2016 à 2,7 millions d'euros aujourd'hui, a fait exploser le chiffre d'affaires sans pour autant améliorer la rentabilité de l'organisme. De même, le rapprochement avec l'AFD n'a produit à l'origine que très peu de résultats, faute d'une vision stratégique préalable sur ce que pourrait être l'alliance d'une banque de développement et d'une agence d'expertise internationale.

En outre, les relations entre Expertise France et plusieurs ministères ont été marquées par une certaine méfiance. Certaines administrations ont sans doute regretté la perte de leur propre organisme d'expertise internationale et ils ont parfois eu du mal à se reconnaître dans les gros projets mis en œuvre par l'agence, qui ne sont pas toujours alignés sur leurs propres priorités.

Certains opérateurs ministériels se sont également opposés avec succès à leur intégration à Expertise France. En particulier, la société anonyme Civipol Conseil, proche du ministère de l'intérieur, a défendu son autonomie, en s'appuyant sur le caractère régalién de certaines de ses missions. La coopération entre les deux organismes sur certains projets ne s'est pas faite sans heurts. Il en a été de même des opérateurs agricoles.

Enfin, l'agence a connu une crise de croissance liée à la transformation des missions de ses salariés, qui ont dû devenir des chasseurs de projets sur un marché très concurrentiel et suivre la progression rapide du chiffre d'affaires tout en améliorant leur productivité.

Beaucoup de ces difficultés sont aujourd'hui surmontées, mais il reste un certain nombre de défis, que Marie-Françoise Pérol-Dumont va vous présenter.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Le projet de contrat d'objectifs et de moyens qui nous est présenté comporte un certain nombre d'avancées, dont plusieurs répondent aux préoccupations que notre commission avait déjà exprimées.

Premièrement, l'équilibre économique de l'agence n'était jusqu'à présent pas garanti. L'objectif de quasi-autofinancement fixé à l'agence à sa création en 2014 n'était pas soutenable compte tenu de la nature de son activité. Cela nous avait conduits à préconiser, au travers de notre rapport-bilan de 2018 un financement supplémentaire de l'État pour certains projets confiés en gestion déléguée par la Commission européenne à l'agence, projets de caractère souvent stratégique mais n'étant pas assez rémunérateurs, à l'instar de ce que pratiquent déjà l'Allemagne ou la Belgique. Le projet de contrat d'objectifs et de moyens franchit ce pas décisif en prévoyant, enfin, un tel soutien.

Ce contrat indique aussi que les opérations bilatérales financées par la commande publique des ministères seront « rémunérées au juste prix pour permettre à Expertise France de couvrir ses coûts ». Il était temps !

En outre, après un début difficile, les financements dont bénéficie Expertise France en provenance de l'AFD sont désormais beaucoup plus importants, avec 130 millions d'euros de projets financés en 2019 contre moins de 40 millions d'euros en 2018.

Enfin, la commande publique des ministères affiche elle-même une forte hausse, atteignant environ 75 millions d'euros à partir de 2020, une part non négligeable du chiffre d'affaires de l'agence.

Au total, Expertise France pourra continuer sa croissance sur des bases plus saines et plus solides. Nous estimons que l'effort ainsi accompli marque la reconnaissance, par les pouvoirs publics, de la pertinence du modèle de l'agence et de sa forte plus-value pour projeter l'expertise française à l'international. À titre personnel, je regrette que cette reconnaissance n'ait pas eu lieu dès la création de l'agence ; cela aurait évité bien des aléas...

Deuxièmement, le contrat d'objectifs et de moyens prévoit un nouveau dispositif pour améliorer les relations entre Expertise France et les ministères pourvoyeurs d'expertise : la mise en place de comités consultatifs opérationnels rassemblant les représentants des ministères qui mobilisent l'agence. Ces nouvelles instances sont en cours d'installation ; il est donc encore trop tôt pour évaluer cette réforme, qui va néanmoins, nous semble-t-il, dans le bon sens.

Troisièmement, un succès a été obtenu sur le front de l'achèvement du regroupement des opérateurs, prévu par la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, afin de supprimer les doublons et de donner au nouvel opérateur une taille critique. Le comité interministériel de la transformation publique a en effet décidé, le 15 novembre 2019, de rattacher JCI à Expertise France. Nous nous en félicitons, car cette dernière met notamment en œuvre des projets confiés par l'Union européenne en gestion déléguée dans le champ du renforcement des services judiciaires et de l'amélioration de la chaîne pénale. Cette fusion donnera ainsi davantage de cohérence et d'impact à l'expertise française dans ce domaine et atteste que les préconisations de Jean-Pierre Vial et moi-même n'étaient pas dénuées de fondement.

Quatrièmement, le projet de contrat d'objectifs et de moyens fait clairement de l'Afrique et des pays fragiles une priorité pour Expertise France. Il est ainsi prévu que l'agence signera annuellement 50 % de ses nouveaux contrats en Afrique, et qu'elle contribuera à l'effort de l'État dans les zones de fragilités telles que les bassins de crise du Sahel, du lac Tchad et de la République centrafricaine. Dans ces régions, l'appui aux opérations internationales de sécurité et de maintien de la paix, la stabilisation et le renforcement des États resteront au cœur des activités de l'agence.

Pour finir, je veux indiquer quelques éléments qui nous paraissent moins positifs et quelques interrogations relatives à l'avenir de l'agence.

En premier lieu, le Comité interministériel de la transformation publique du 15 novembre 2019 a décidé que l'opérateur agricole Adecea serait rattaché non à Expertise France mais à FranceAgriMer, l'établissement national des produits de l'agriculture et de la

mer, et que France Vétérinaire International serait intégrée à l'école VetAgroSup. Le paysage administratif global est, certes, simplifié mais au détriment de la cohérence de l'expertise internationale française. Nous en prenons acte, mais il est important qu'Expertise France conserve de bonnes relations avec le ministère de l'agriculture et les autres acteurs de l'expertise agricole, car l'agence a plusieurs projets importants en cours dans le domaine de l'agriculture durable, tant en Amérique latine qu'en Afrique de l'Ouest ou encore au Liban.

En second lieu, si un gros travail a été accompli pour intégrer Expertise France au sein du groupe AFD, avec la mutualisation des fonctions supports et la conduite de nombreux projets en commun, certaines zones de flou persistent, que le contrat d'objectifs et de moyens ne dissipe pas. Aboutira-t-on à terme au rapprochement des statuts des salariés de l'un et de l'autre organismes ? Expertise France restera-t-elle autonome au sein du groupe AFD ? Le directeur général nous assure que oui, mais nous n'en avons pas la garantie. Ou sera-t-elle progressivement absorbée, ce qui serait la négation de bien des avancées ?

En tout état de cause, ces questions seront traitées dans le cadre de la future loi d'orientation sur la solidarité internationale et l'aide au développement ; nous devons donc en examiner attentivement les dispositions.

Enfin, la préservation de l'autonomie d'Expertise France dépendra du renouvellement de l'accréditation à la gestion des fonds européens, qui conditionne la première source de financement de l'agence. La fin de l'année sera décisive à cet égard, avec le résultat de l'audit mené par la Commission.

Ainsi, sous réserve de ces quelques points de vigilance, Jean-Pierre Vial et moi vous proposons de donner un avis favorable au projet de contrat d'objectif et de moyens d'Expertise France pour 2020-2022.

M. Pascal Allizard, président. – Merci de cet exposé clair.

Je n'ai pas reçu de demande de parole.

Mes chers collègues, il n'y a pas d'observation sur cette communication de nos rapporteurs ? Cet avis est donc approuvé. Par conséquent, je propose de le transmettre aux ministères de tutelle – le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères –, à l'AFD et aux autres membres de la commission.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées autorise la transmission de l'avis sur le contrat d'objectifs et de moyens.

La téléconférence est close à 12 h 10.

Mercredi 20 mai 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La téléconférence est ouverte à 9 h 35.

**Aide publique au développement en Afrique face à l'épidémie de Coronavirus
– Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD) et du Dr John Nkengasong, directeur du Centre africain de prévention et de contrôle des maladies (en téléconférence)**

M. Christian Cambon, président. – Nous accueillons ce matin le Docteur Nkengasong, directeur du Centre africain de prévention et de contrôle des maladies (CDC Afrique), et M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD), pour parler de la crise du Covid-19 en Afrique.

Docteur Nkengasong, vous jouez un rôle éminent dans la lutte contre l'épidémie. Nous souhaitons que vous dressiez le bilan de l'épidémie en Afrique. Selon vous, le répit relatif dont le continent jouit sur le plan sanitaire va-t-il se poursuivre au cours des prochains mois ? L'Afrique va-t-elle échapper à la catastrophe tant redoutée ?

Monsieur Rioux, l'AFD a été chargée de déployer le plan « Covid-19 – santé en commun » dans le cadre de l'initiative décidée par le Président de la République et par ses pairs africains. Pouvez-vous nous présenter plus précisément cette enveloppe de 1,2 milliard d'euros en détaillant vos projets, la part des prêts et celle des dons ? Pour davantage d'efficacité, avez-vous raccourci les délais d'instruction et de préparation de ces actions ? Globalement, que fait l'AFD pour renforcer les systèmes de santé des pays africains ? Cette crise ne réoriente-t-elle pas la manière dont l'AFD conçoit notre aide à l'Afrique, sachant que le texte de loi censé apporter diverses précisions à cet égard est manifestement repoussé ?

Dr John Nkengasong, directeur du Centre africain de prévention et de contrôle des maladies. – La pandémie de Covid-19 nous a montré à quel point le monde est interconnecté : il s'agit d'une crise mondiale, qui exige une solution mondiale par le biais de la solidarité mondiale. La présence de Covid-19 dans un pays, quel qu'il soit, est une menace terrible pour tous les autres pays du monde : c'est pourquoi nous ne pouvons pas laisser cette pandémie s'installer en Afrique, continent de quelque 1,3 milliard d'habitants.

À ce jour, 54 pays d'Afrique ont signalé, au total, environ 88 000 cas de Covid-19 et 2 800 morts. Entre cette semaine et la précédente, le nombre de cas a augmenté de 30 %. Les cinq régions d'Afrique ont été touchées de manières très différentes ; on observe également de fortes disparités au sein de chaque région.

En Afrique du Nord, on a enregistré 28 000 cas. L'Algérie, l'Égypte et le Maroc sont très touchés ; la Tunisie compte environ 1 000 cas.

L'Afrique de l'Ouest totalise environ 25 000 cas, dont 2 000 en Côte d'Ivoire, 6 000 au Ghana, 6 000 au Nigeria et 2 500 au Sénégal. Cette région est toujours en pleine phase d'augmentation.

En Afrique australe, on dénombre 17 000 cas, dont 16 000 en Afrique du Sud.

L’Afrique de l’Est représente quelque 9 000 cas, dont 1 600 à Djibouti, 900 au Kenya, 1 500 en Somalie – ce pays inspire de vives inquiétudes – et 2 500 au Soudan.

En Afrique centrale, on a enregistré environ 8 000 cas. Le Cameroun arrive en tête, avec 3 500 cas, suivi de la République démocratique du Congo (RDC) – 1 600 cas – et du Gabon – 1 400 cas.

Quelle est notre stratégie ? Le 14 février dernier, le continent a constaté son premier cas, en Égypte. Le 22 février suivant, la commission de l’Union africaine, par l’intermédiaire du CDC Afrique, a convoqué une réunion d’urgence de tous les ministres de la santé du continent. Ces derniers ont élaboré une stratégie continentale fondée sur la coopération, la nécessité de collaborer et la nécessité de coordonner nos efforts.

Grâce à cette stratégie, nous avons rapidement pu établir des diagnostics en laboratoire : à l’origine, seuls deux pays avaient cette capacité ; dès le mois de mars, le nombre était porté à quarante-trois.

À ce jour, nous avons formé environ 4 000 cliniciens à la gestion du Covid-19. En outre, trente-neuf pays ont bénéficié de formations quant aux mesures de prévention et de contrôle des infections. Environ trente États appliquent, à cet égard, des mesures renforcées. Nous avons également déployé plus de 600 intervenants dans plusieurs pays d’Afrique.

Aujourd’hui, nous voulons nous focaliser sur un certain nombre d’actions pour lutter efficacement contre le Covid-19 en Afrique. Nous n’avons testé que 1,3 million de personnes, alors qu’il faudrait atteindre 1 % de la population du continent, soit dix fois plus d’individus. Aussi, nous avons lancé une initiative baptisée « partenariat pour accélérer les tests de Covid-19 en Afrique », qui repose sur trois principes : augmenter rapidement notre volume de tests, tracer les personnes infectées et les traiter au plus vite.

De surcroît, nous avons fixé trois grands objectifs : atteindre 15 millions de tests d’ici deux à trois mois ; déployer 1 million de travailleurs communautaires en appui dans les foyers de contagion ; et mettre en place une plateforme commune pour l’achat de produits permettant de lutter contre le Covid-19.

Nous devons agir rapidement et collectivement face à cette pandémie : nous avons encore une fenêtre pour combattre le virus.

Enfin, le Covid-19 est également une menace économique terrible pour le continent. D’après les spécialistes, la reprise économique en Afrique exigera 100 à 150 milliards de dollars.

M. Rémy Rioux, directeur général de l’Agence française de développement. – Nous faisons face à cette crise inédite avec beaucoup de modestie, de concentration et de mobilisation. Nous nous tournons bien sûr vers les scientifiques – nous sommes notamment à la disposition du Dr Nkengasong, que je salue. Nous menons des actions de surveillance en lien avec la commission de l’océan Indien, ou encore en Afrique de l’Ouest. Nous sommes prêts à nouer des partenariats avec l’ensemble des acteurs pour appuyer l’action de CDC Afrique, dont le rôle est si important face à cette pandémie.

Je salue également les autres voix africaines qui sont très fortes dans cette crise, non seulement celles des chefs d’État, mais aussi celles de mes amis Tidjane Thiam, Ngozi Okonjo-Iweala, Donald Kaberuka, Trevor Manuel et Vera Songwe, lesquels interviennent

surtout sur le volet économique et financier de la crise, qui, comme dans le reste du monde, est essentiel.

Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale annoncent que l'Afrique va connaître sa première récession depuis vingt-cinq ans. Sur les plans sanitaire et économique, une attention toute particulière doit être apportée à l'Afrique du Nord et à l'Afrique australe. Les pays les moins avancés d'Afrique subsaharienne nous préoccupent tous et, dans ces territoires, nous sommes très actifs ; mais les pays à revenus intermédiaires subissent le choc sanitaire sans toujours bénéficier des dispositifs de soutien existants.

Face à cette crise, mystérieuse par bien des aspects, les équipes de l'AFD sont pleinement mobilisées. Comme celles du réseau diplomatique français, elles sont restées sur le terrain – ce n'est pas le cas pour tous les pays. En parallèle, nous restons opérationnels *via* le télétravail, un peu partout dans le monde, afin d'accompagner tous nos clients et nos partenaires de la manière la plus dynamique et la plus contracyclique possible.

À cette fin, nous disposons des crédits votés en loi de finances pour 2020 – un peu réduits par rapport à l'année précédente – et de nos ressources de marché. Nous avons procédé à deux émissions obligataires depuis le début de la crise, représentant 1,5 milliard d'euros et 2 milliards de dollars. Les marchés sont ouverts et nous avançons à un rythme soutenu : nous devrions atteindre 45 % de nos engagements prévus en juillet – c'est plus que l'année dernière – et 25 % de décaissements, contre 22 % l'an dernier à la même date. Si nous sommes en avance sur nos prévisions, c'est parce que la demande est forte et parce que nous nous adaptons pour être encore plus agiles face à cette crise.

Au titre de notre activité de prêt, nous observons une très forte montée des risques souverains et non souverains, qui auront, plus vite que ne l'a anticipé le Gouvernement, un effet sur nos provisions, notre résultat et nos besoins en fonds propres. Aussi, la transformation de l'AFD doit s'accélérer.

Depuis le début de la crise, nous avons travaillé pour qu'une voix française et européenne forte s'exprime et pour que notre action soit opérationnelle. Nous nous inscrivons dans l'action multilatérale qui se met progressivement en œuvre. L'Assemblée mondiale de la santé vient de voter une importante déclaration ; une coalition, baptisée *Access to Covid-19 tools* (ACT), a été lancée et la Commission européenne se trouve en première ligne à cet égard ; grâce, en particulier, au Président de la République, plus de 7 milliards d'euros de promesses de financements ont été recueillis pour accélérer l'élaboration d'un vaccin et le mettre à disposition.

S'y ajoute, sur le plan macroéconomique, le moratoire sur la dette des pays les plus pauvres, qui pourrait apporter 20 milliards de dollars dès cette année pour financer la réponse à la crise, les programmes du FMI et ceux de la Banque mondiale. Bien sûr, il faut apporter de la liquidité dans toutes ces économies pour financer les dépenses exceptionnelles.

Nous nous inscrivons dans ce cadre multilatéral. Nous insistons sur des territoires ou des sujets susceptibles d'être oubliés. De plus, nous contribuons à accélérer, à travers les coalitions internationales, la coopération en direction de l'Afrique.

Nous menons ce travail depuis la mi-mars. Dès la fin de février, nous avons commencé à financer, avec l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), le programme Aphro-Cov, destiné à accélérer le dépistage.

Le 22 mars, nous avons adressé une première note résumant nos propositions, d'abord au Gouvernement, ensuite à la Commission européenne, en insistant sur le fait que nous sommes face à une seule et même crise à la fois sanitaire, économique, sociale et environnementale.

Je suis fier que l'Europe ait parlé d'une voix forte, avant même les institutions multilatérales. Début avril, la Commission et les États membres ont annoncé qu'ils allaient mobiliser 20 milliards d'euros. J'espère que ce signal a été reçu en Afrique. L'ensemble des agences de notre continent se coordonnent désormais sous le slogan *Team Europe*.

Quant à l'AFD, elle déploie sa réponse en trois temps.

Premièrement, le 2 avril dernier, après l'approbation de notre conseil d'administration, nous avons lancé l'initiative « Covid-19 – santé en commun » pour assurer des réallocations de ressources. Notre programme d'origine est fortement perturbé, mais il faut être agile et réallouer les capacités financières dont nous disposons, à savoir 150 millions d'euros venant des programmes 209 et 110 et une capacité de prêt de 1 milliard d'euros, auquel nous essayons d'ajouter les fonds de l'Union européenne et diverses réallocations d'enveloppes correspondant à des projets déjà engagés.

Ces fonds sont dédiés à l'Afrique ainsi qu'au Proche-Orient, qui inspire bien des inquiétudes. Selon le FMI, la récession serait de 12 % au Liban : en pareil cas, en l'espace de deux ans, 20 % de la richesse de ce pays disparaîtrait. Nous avons également été sollicités par le gouvernement indien.

Afin d'agir vite, nous privilégions les acteurs éprouvés, nous renforçons des programmes existants et nous mettons en œuvre des procédures simplifiées. À cette date, nous nous sommes déjà octroyé dix-neuf projets et 60 millions d'euros de subventions ; vingt-deux pays ont été servis, dont seize en Afrique francophone.

Nous nous concentrons sur les capacités des laboratoires, qu'il s'agisse des actions de dépistage ou de diagnostic ; nous finançons la surveillance épidémiologique et la recherche, non seulement dans le domaine médical, mais aussi en sciences sociales, pour que les réponses soient aussi adaptées que possible aux communautés. Nous veillons au renforcement des soins apportés aux patients et aux capacités budgétaires des États. À la fin de juin, quelque 500 millions d'euros devraient être engagés au titre du plan de 1,2 milliard d'euros.

Nous agissons à l'échelle du groupe AFD. Expertise France déploie une plateforme d'experts en lien avec les équipes de Jean-Paul Moatti ; Proparco, qui déploie ses investissements dans les hôpitaux, les cliniques et les laboratoires, est également mobilisé face à ces enjeux de santé.

La force de la France, c'est d'agir en Afrique, grâce à ses implantations, avec les Africains, en valorisant les innovations émergentes et en agissant en mode plateforme avec les instituts Pasteur, la fondation Mérieux, l'Inserm, l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Banque mondiale et d'autres acteurs encore.

Deuxièmement, nous avons proposé au Gouvernement une initiative centrée sur le soutien au secteur privé africain, dont les dernières annulations de dettes, il y a vingt ans, ont

permis l'émergence. Ce tissu d'entreprises est dynamique, mais il reste très fragile. En son sein, les entrepreneurs français nous font part de leurs inquiétudes ; le chômage partiel n'existe pas en Afrique et BPI France n'y étend pas son action.

Au cours de l'année qui vient, nous devons agir collectivement afin de préserver ce tissu économique, qui est indispensable à la reprise de la croissance en Afrique. À cet égard, le groupe AFD dispose d'une vraie valeur ajoutée, notamment par sa filiale Proparco, active depuis plus de quarante ans en Afrique. La Commission européenne comme la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale sont prêtes à nous aider à engager un programme à notre mesure. Face à cette crise, BPI France a apporté 74 milliards d'euros de prêts garantis ; cet effort est magnifique, mais nous devons également agir pour sauver le tissu des entreprises africaines.

Troisièmement, à la demande du Président de la République et en partenariat avec le forum de Paris sur la paix, nous allons organiser du 10 au 12 novembre 2020 le premier sommet mondial de toutes les banques publiques de développement. Ce sera l'occasion de débattre, plus largement, des moyens à déployer face à cette crise, en particulier pour accroître la durabilité de nos investissements et renforcer la lutte contre les inégalités. D'ailleurs, ce débat est déjà ouvert.

Les 450 banques publiques de développement que compte la planète représentent 10 % de l'investissement mondial – fonds publics et privés confondus. Elles doivent être rassemblées et débattre utilement – je pense notamment à la Caisse des dépôts, aux Nations unies et aux banques multilatérales.

Enfin, la réponse à cette crise n'épuise pas l'activité de l'AFD. Ainsi, il faut continuer à travailler au Sahel, où 700 millions d'euros ont été engagés l'année dernière. La pandémie vient s'ajouter à l'ensemble des crises que subit cette région du monde qui est, pour nous, prioritaire.

M. Christian Cambon, président. – N'hésitez pas à faire parvenir une copie de vos différents documents d'orientation au Parlement, singulièrement à notre commission.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis de la mission « Aide publique au développement ». – Docteur Nkengasong, l'Union africaine a pour mission de coordonner, sur le continent, la lutte contre le Covid-19. Quelles difficultés rencontre-t-elle à cet égard ? Comment son action s'articule-t-elle avec celle des organisations régionales ? Comment le CDC Afrique coopère-t-il avec les grands fonds multilatéraux dans la gestion de la crise, notamment le Fonds mondial, qui a réorienté une partie de ses financements vers la lutte contre le coronavirus ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure pour avis de la mission « Aide publique au développement ». – Docteur Nkengasong, quelle est votre appréciation des efforts entrepris depuis une dizaine d'années pour renforcer les systèmes de santé des pays africains ? Quels sont les pays qui ont connu des progrès importants et ceux qui, au contraire, souffrent toujours d'un retard sérieux dans ce domaine ?

Quelle appréciation portez-vous sur les contributions des agences de développement et des fonds multilatéraux au renforcement des systèmes de santé ? Vous avez évoqué la nécessité de coordonner les efforts. Leur stratégie est-elle la bonne ou faut-il revoir leur action en profondeur pour obtenir de meilleurs résultats ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, au nom du groupe Les Républicains. –

Monsieur Rioux, de nombreux petits entrepreneurs français – boulangers, restaurateurs, responsables d’agences de voyages ou de filiales – travaillent à l’étranger. Ils sont le fer de lance de notre présence économique hors de nos frontières, mais ils sont les grands oubliés de cette crise qui les a, sinon ruinés, du moins mis en grande difficulté. Ils n’ont reçu aucune aide, en tout cas en Afrique. J’ai proposé qu’ils puissent bénéficier du fonds de solidarité aux petites entreprises de 7,5 milliards d’euros, mais mon amendement est tombé sous le couperet de l’article 40. L’AFD peut les aider, notamment grâce à Proparco et à Expertise France : nous comptons sur vous.

J’en viens aux questions émanant du groupe Les Républicains. Lors d’une précédente audition, le 22 mai 2019, nous vous avons fait part de notre inquiétude de voir l’AFD pilotée par Bercy, alors que l’aide publique au développement est un levier essentiel de notre diplomatie d’influence et que la concurrence internationale est rude.

Aujourd’hui, il faut également considérer l’AFD comme *holding*. Comment comptez-vous préserver l’identité et la spécificité d’Expertise France ? Comment permettre l’évaluation concrète de la politique d’aide au développement et une transparence maximale des investissements dans les structures bancaires internationales, alors que nous y partageons des *boards* avec des pays qui n’ont pas du tout les mêmes valeurs que nous, qu’il s’agisse de la liberté, de l’égalité, notamment entre les hommes et les femmes, ou de l’écologie ?

Créée en mai 2016, la Banque asiatique d’investissement pour les infrastructures (BAII) incarne bien la fiduciarisation de l’aide publique mondiale au développement. Elle dénombre plus de cinquante-sept pays actionnaires. À l’origine, des coopérations étaient prévues : comment l’AFD se place-t-elle face à cette banque ? Lors des négociations, l’instauration de procédures pour les appels d’offres était, comme la transparence, un point d’achoppement entre les représentants du Trésor français et leurs homologues chinois. Où en sommes-nous concrètement ? Globalement, quel bilan dressez-vous, notamment au regard des projets d’investissement en Chine, troisième bailleur mondial ?

En Afrique, la France a procédé à des annulations de dettes afin d’anticiper et d’amortir la crise. Cette initiative est bien sûr la bienvenue. Mais, en Europe, le partage de dettes fait l’objet d’âpres négociations diplomatiques. Quel montant représentent ces annulations et quelles en sont les conséquences financières pour la France ?

M. André Vallini, au nom du groupe socialiste et républicain. – Première question, monsieur le directeur général, l’AFD a-t-elle été touchée par l’épidémie ?

Deuxième question, avez-vous suspendu des actions ou des projets en cours ?

Troisième question, qui s’adresse à nos deux invités, à quoi attribuez-vous le fait que l’Afrique soit pour l’heure plutôt épargnée ? J’ai lu dans la presse plusieurs explications possibles : la prise d’antipaludéens, la faible densité de la population, la moindre exposition aux voyages de masse, la jeunesse de la population, le climat chaud et souvent humide, l’habitude de prévenir les épidémies, du sida à Ebola.

Quatrième question, l’AFD a lancé, en lien avec l’IRD, des études sérologiques au Ghana, au Cameroun, en Guinée, au Sénégal, au Bénin et en RDC. Quand pensez-vous obtenir les résultats ?

Cinquième question, tous les programmes de santé sont réorientés actuellement vers le Covid-19 : est-ce la bonne stratégie, mettent en garde des scientifiques, dans la mesure où le virus circule peu et est peu mortel, alors que le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) tue 700 000 personnes par an et la tuberculose comme le paludisme 400 000 ?

Ma dernière question concerne la dette : une réunion récente de plusieurs chefs d'États africains a relancé la demande d'annulation totale de la dette publique bilatérale africaine, qui représente, selon le président sénégalais Macky Sall, 2 % seulement des sommes mobilisées par les États du G20 pour faire face à la crise. Cette demande a-t-elle des chances d'aboutir ?

M. Jean-Marie Bockel, au nom du groupe Union centriste. – Pendant la crise du Covid-19, les questions inhérentes à la réalité africaine continuent. Au-delà de l'aspect sanitaire, l'impact de la crise, y compris dans les relations commerciales, économiques et financières, est prégnant. Les prévisions de croissance du FMI pour 2020 sont passées d'un peu moins de 6 % à 1,4 %. Nous voyons aussi les effets possibles sur les équilibres financiers externes des pays de la région. Qu'en pensez-vous ?

Je me trouvais au Sahel, particulièrement au Mali, juste avant le confinement, où j'ai rencontré les responsables de l'AFD sur les enjeux de développement dans les zones sortant d'interventions militaires. Qu'en est-il aujourd'hui du projet Minka Sahel, qui mobilise des moyens importants ? Quelle part utilisez-vous pour la lutte contre le Covid-19 et sous quelle forme ? Au-delà du Covid-19, largement maîtrisé, ma question est aussi économique et sociale.

M. Richard Yung, au nom du groupe La République En Marche. – Sur la pandémie, comment pensez-vous participer aux recherches et au financement de la production d'un éventuel vaccin ? L'Institut Pasteur de Dakar est à la pointe sur ces questions et j'espère qu'il pourra être habilement utilisé.

Je suis surpris de la grande faiblesse de l'épidémie en RDC. Le pays a dû faire face à de nombreuses pandémies, notamment Ebola. Est-ce lié, selon vous, docteur Nkengasong ? Pouvez-vous exprimer une opinion sur le remède à base d'artémisia mis au point par les Malgaches à l'Institut médical de Madagascar ?

L'AFD et sa filiale Proparco préparent, si j'ai bien compris, un plan d'aide aux PME à l'étranger, en particulier celles détenues par des Français. Quand ce projet sera-t-il rendu public ? La demande est très forte, vous le savez, et il faut sans doute avancer rapidement. Quelle forme ce soutien prendra-t-il, selon quels critères d'éligibilité ? Comment s'articulera-t-il avec le mécanisme de garantie d'un montant de 1,2 milliard de dollars mis en place par l'*African Guarantee Fund*, dont l'AFD est l'un des principaux bailleurs de fonds ?

M. Raymond Vall, au nom du groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen. – Je remercie nos deux intervenants pour leurs exposés, et je salue la stratégie et la réactivité de l'AFD. Je centrerai mon propos sur les opérateurs de l'audiovisuel extérieur. Le rapport que nous avons publié, avec Joëlle Garriaud-Maylam, sous l'autorité de notre président, montre que ceux-ci ont réussi à poursuivre leur action. Ils ont réalisé un excellent travail et leur audience est en forte progression depuis quatre mois. Malheureusement, ils vont perdre une grande partie de leurs recettes commerciales et se trouver en difficulté financière. Au moment où l'AFD lance l'initiative « Covid-19 - Santé en

commun », ces médias, dont l'action est plus que jamais indispensable, doivent obtenir un soutien de votre part.

M. Pierre Laurent, au nom du groupe communiste républicain citoyen et écologiste. – Docteur Nkengasong, pour déployer l'ensemble des moyens dont vous avez parlé, notamment l'objectif de 15 millions de tests ou la mise en place d'une plateforme commune d'achat des produits nécessaires à la lutte contre le Covid-19, faites-vous face à des limites financières ? Avez-vous besoin d'une aide financière immédiate ?

Monsieur Rioux, le plan « Covid-19 - Santé en commun » est financé par la réallocation de fonds disponibles. Vous avez ainsi fait preuve d'une grande agilité, mais les besoins sont cumulatifs dans la durée. À terme, une augmentation significative de vos moyens n'est-elle pas inévitable ?

Messieurs, ma dernière question porte sur le problème structurel des systèmes de santé publique. Ce n'est pas la première pandémie qui frappe le continent, même si son ampleur semble moindre. Rémy Rioux évoquait la rencontre des banques publiques de développement. N'est-il pas temps de faire de la remise à niveau de l'Afrique en matière de santé publique un objectif mondial ?

M. Jean-Louis Lagourgue, au nom du groupe Les Indépendants – République et Territoires. – Messieurs les directeurs, je vous remercie de vos éclairages sur la situation en Afrique. Avec près de 85 000 cas recensés, dont 2 771 décès, le continent est relativement épargné. Cependant, les choses peuvent évoluer rapidement, comme au Brésil où la situation devient critique. En matière de coopération, la France a toujours été aux côtés des Africains. L'AFD, très solidement ancrée en Afrique, doit jouer un rôle essentiel dans l'accompagnement du continent face à cette crise sanitaire mondiale.

Quelle est votre politique en matière d'aide et de soutien sanitaire en Afrique, par exemple en ce qui concerne l'acheminement de médicaments et de matériels ? Par ailleurs, avez-vous anticipé le déploiement d'un éventuel vaccin sur le territoire ? Enfin, par rapport aux missions premières qui sont les vôtres, notamment d'accompagnement économique, savez-vous si des retards ont été constatés, des mises à l'arrêt de chantiers ou l'annulation de projets structurants dans l'agroalimentaire, les énergies renouvelables, les programmes d'éducation ?

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Premièrement, il est de plus en plus demandé à l'AFD d'agir rapidement dans les pays en crise comme au Sahel, où notre armée est engagée, et désormais dans la lutte contre le coronavirus ; n'est-ce pas un profond changement de modèle pour l'Agence ? Vous avez été contraints de revoir vos procédures. La Banque mondiale a dû écourter les délais de certaines d'entre elles. Pouvez-vous nous en dire davantage sur l'évolution des moyens ?

Deuxièmement, l'AFD est avant tout une banque de développement accordant des prêts. Or la situation financière des pays africains se dégrade rapidement ; leur endettement moyen dépasse 55 % et la charge de la dette devient difficile à assumer pour plusieurs d'entre eux. Quelles seront les conséquences pour la dette détenue par l'AFD de cette dégradation rapide, qui va s'accélérer malgré les moratoires ?

Troisièmement, les ONG, notamment humanitaires, sont en première ligne dans la lutte contre le coronavirus, car elles maîtrisent des pratiques mobilisables en situation de crise,

comme les transferts monétaires permettant de faire parvenir rapidement des sommes en liquide. La crise actuelle n'est-elle pas l'occasion pour l'AFD de travailler plus souvent et directement avec ces ONG, dont certaines ont des compétences dans le renforcement des systèmes de santé. L'AFD dispose-t-elle de moyens en dons suffisants pour répondre à une telle démarche ?

Enfin, de quels autres programmes proviennent les 1,2 milliard d'euros mobilisés ? Avez-vous des difficultés avec certaines contreparties, dont les financements seraient diminués ? Il ne faudrait pas que la mobilisation contre le coronavirus fragilise les autres domaines, qui doivent continuer à être aidés.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure pour avis. – Monsieur le directeur, vous avez signalé que les équipes de l'AFD étaient restées sur le terrain durant le confinement. J'imagine que de nombreux déplacements ont pu être remplacés par des audio ou visioconférences : envisagez-vous de maintenir en partie ce fonctionnement, ce qui permettrait de limiter l'impact carbone des professionnels de l'AFD ?

Interrogé le 4 mars dernier, Mathieu Pellerin, chercheur à l'*International Crisis Group*, se montrait extrêmement dubitatif quant à l'opérationnalisation de la synergie sécurité-développement au Sahel, même si le sommet de Pau a accéléré la coordination des bailleurs à travers l'Alliance Sahel. La traduction sur le terrain était selon lui inexistante.

Confirmez-vous que les agences de développement, en particulier l'AFD, rencontrent de grandes difficultés à agir dans ce contexte d'insécurité ? L'AFD a-t-elle pu intervenir dans le nord du Mali pour financer des infrastructures indispensables comme la route reliant Bamako à Gao ?

Enfin, la Cour des comptes a récemment estimé que Proparco est trop à l'écart du continuum sécurité-développement. Certains lui reprochent aussi un fonctionnement trop classiquement bancaire, avec une aversion au risque que n'ont pas certains fonds d'investissement. Comment faire pour dépasser ces limitations ?

Dr John Nkengasong. – Nous rencontrons principalement quatre difficultés pour mettre en œuvre le plan de lutte contre le Covid-19 élaboré le 22 février dernier. La première, c'est le financement. L'Union africaine, à travers Africa CDC, aurait besoin de 600 millions de dollars pour appuyer les efforts des 55 pays. La deuxième, c'est le grave défaut de tests. Seules 1,3 million de personnes ont été testées sur le continent ; or il faudrait atteindre rapidement 10 à 15 millions de personnes. La troisième, c'est le manque de matériel de protection, la compétition ayant été rude. Enfin, nous manquons de ressources humaines pour lutter efficacement contre le coronavirus : épidémiologistes, laborantins...

Beaucoup de progrès ont été réalisés pour renforcer le système de santé, comme au Sénégal, en Côte-d'Ivoire, au Maroc. Cependant, les systèmes supposés renforcés comme l'Afrique du Sud, l'Égypte, le Maroc, l'Algérie enregistrent étonnamment plus de cas. Est-ce dû au système de surveillance, qui permet de détecter plus de cas ? Je n'en sais rien. Notre grande inquiétude porte sur les pays fragiles, comme la Somalie ou le Soudan du Sud, qui comptent de nombreux cas et dans lesquels il est difficile d'agir.

Concernant la synergie avec les agences de développement, les institutions multilatérales, la création du Centre africain de prévention et de contrôle des maladies par les

chefs d'États de l'Union africaine représente une opportunité de mieux coordonner l'action des différents partenaires.

L'Afrique a-t-elle été épargnée ? Il faut regarder trois facteurs. Compte tenu du faible nombre de tests jusqu'à présent, il est difficile de dire si les 88 000 cas de Covid-19 correspondent à la réalité.

Ensuite, les pays ont très vite réagi. Beaucoup ont fermé leurs frontières et pris des mesures de confinement, ce qui a largement ralenti l'évolution de la pandémie. Le continent peut-il garder cette posture à long terme ? La réponse est non. Les mesures de confinement sont en train d'être levées et le nombre de cas rebondit.

Ce qui joue également en notre faveur, c'est la forme démographique du continent : 70 % de la population a moins de 30 ans, ce qui peut contribuer à ralentir l'épidémie. Cependant, je ne pense pas que l'Afrique soit totalement épargnée. Il faut faire vraiment attention. Au Brésil, la situation a changé en quelques semaines. Le virus, très dangereux, se modifie rapidement.

L'Afrique ne doit pas seulement attendre qu'un vaccin soit produit ailleurs. Nous devons participer activement à la recherche et espérons une collaboration avec plusieurs partenaires. L'Institut Pasteur de Dakar, mais aussi ceux du Maroc, de la Côte-d'Ivoire, doit y prendre part.

Devons-nous prévoir un plan plus vaste pour restructurer le système de santé en Afrique ? Bien sûr ! À l'issue de cette crise, il faudrait organiser une vaste concertation pour déterminer exactement ce que l'Afrique doit faire pour renforcer rapidement son système de santé, dans un état inacceptable. Actuellement, il lui est difficile de faire face à une pandémie telle que le Covid-19.

La RDC recense aujourd'hui 1600 cas, mais est-ce conforme à la réalité ?

Pour conclure, nous travaillons en étroite collaboration avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le forum économique mondial, à travers la *Task Force* mise en place depuis le mois de février.

M. Rémy Rioux. – Nous n'avons pas à déplorer de victimes ou de cas graves parmi les collaborateurs de l'AFD, mais nous restons vigilants. Le travail à domicile a été rendu obligatoire dès le 13 mars en France, étendu progressivement dans le monde entier. Ces dispositions seront graduellement levées à partir du 2 juin. Nous portons bien sûr une attention particulière à nos collègues restés sur place, qui s'inquiètent de la capacité de prise en charge des systèmes de santé locaux.

S'agissant d'une éventuelle réorientation de la stratégie de l'AFD, nous avons déjà introduit plus fortement les sujets sociaux, sous le thème du lien social, des inégalités, y compris la santé. Nous sommes l'instrument des autorités françaises, donc le choix dépend du Gouvernement et du Parlement. La loi développement et le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence seront l'occasion d'avoir ce débat. Je peux vous dire que les équipes sont plus motivées que jamais face à une crise d'une telle ampleur.

Nous sommes en train de construire le groupe AFD avec le rapprochement d'Expertise France, accompagné de garanties en termes d'autonomie, de contrôle parlementaire, de proximité des autorités publiques. Si nous démontrons que ce groupe public

unique au monde regroupant l'ensemble des instruments opérationnels d'une politique active et ambitieuse mérite plus de confiance, nous serons capables de gérer plus de moyens en subventions. C'est essentiel dans les pays pauvres, sur les questions de santé, notamment en Afrique. Compte tenu du contexte financier, nous aurons besoin de plus de fonds propres, voire de garanties, ce qui passe évidemment par une loi de finances. C'est votre décision, *in fine*. Nous essayerons d'en être dignes, et d'être à votre écoute.

Nous devons être très vigilants sur la situation en Afrique, qui diffère de celle de l'Europe. L'équilibre entre les réponses sanitaires et économiques et sociales n'est pas le mêmes. Le docteur Nkengasong nous a présenté la situation sanitaire, avec ses inconnues, ses menaces, mais aussi ses opportunités que l'Afrique s'en sorte mieux. Ce n'est pas le cas du point de vue économique. Il faut donc être en capacité de répondre avec agilité aux demandes des autorités africaines. Gardons-nous d'une réponse 100 % sanitaire, alors que la demande sur le terrain est d'abord économique. Les deux dimensions doivent être pondérées le plus efficacement possible.

C'est la raison pour laquelle je ne renonce à rien. Nous avons réalloué 1,2 milliard d'euros d'ici à l'été, sur une capacité financière de plus de 14 milliards d'euros en 2019. Le Président Xi Jinping, lors de l'Assemblée mondiale de la santé, a annoncé 2 milliards de dollars dans les deux prochaines années pour appuyer les efforts de santé des pays du sud. La réponse française est donc significative, dans un périmètre plus vaste comprenant la lutte contre le changement climatique, l'éducation, l'action dans le Sahel et les priorités que vous nous fixez.

J'en viens à des questions plus précises. Je connais le combat de Mme Garriaud-Maylam en faveur des entrepreneurs français en Afrique, également évoqués par M. Yung. De mon point de vue, ces entreprises, comme toutes les entreprises africaines, entrent dans le mandat du groupe AFD et de Proparco. Le mode d'emploi, en cours d'examen par le Gouvernement, prévoit une attention particulière portée à ceux qui animent des TPE en Afrique. Il faudrait sans doute renforcer le mécanisme de garantie ARIZ (Accompagnement du risque de financement de l'investissement privé en zone d'intervention) qui passe par les banques locales, sur le modèle décidé par le Parlement via Bpifrance dans cette crise, donc monter la garantie de 50 % à 80 % du montant du prêt. Les entrepreneurs pourraient ainsi obtenir de leur banque un financement rapide il s'agit souvent de faibles montants pour passer ce cap difficile sans déposer le bilan. Nous sommes prêts à y répondre dans ce cadre, en respectant notre modèle économique, cela a été dit par Mme Perol-Dumont, sans mettre l'entreprise et sa filiale Proparco en difficulté financière. Une prise en charge des risques par des moyens publics, comme pour Bpifrance, mais pour des montants très faibles, permettrait de pousser plus loin l'action de Proparco au service des entreprises africaines, y compris celles gérées par des entrepreneurs français.

M. Laurent et Mme Garriaud-Maylam m'ont interrogé sur les banques. Je crois beaucoup au rôle des banques publiques dans la mise en œuvre des mandats des gouvernements, dans leur capacité à tourner dans le bon sens les investissements privés et à renforcer les systèmes financiers. La question des infrastructures sociales est majeure, et pas seulement en Afrique. La santé, l'éducation sont-elles au bon niveau ? Comment les finance-t-on, avec des retours sur investissement différents ? Au sommet mondial des banques publiques de développement, le 12 novembre prochain, les banques publiques de développement européennes porteront le sujet de l'accroissement des investissements dans les infrastructures sociales. Nous espérons à cette occasion engager avec nos collègues asiatiques,

très présents en Afrique, un travail plus collaboratif, plus soucieux de la soutenabilité de la dette.

En réponse à M. Vallini sur les déterminants de la crise en Afrique, la prudence s'impose. J'insiste sur les innovations, la voix de l'Afrique. Nous allons essayer de mieux informer l'opinion française sur la réalité africaine, encore marquée par trop de préjugés.

Il a été décidé un moratoire sur la dette, et non une annulation, c'est-à-dire de décaler d'un an les créances exigibles cette année. Pour la France, cela représente 1 milliard d'euros, dont 300 millions d'euros pour l'AFD. Nos collègues africains demandent d'ailleurs un décalage de deux ans. Nous sommes attachés à ce que l'effort soit le plus collectif possible. Pour la première fois, le Club de Paris, le G20 ont permis que les bailleurs émergents figurent dans ce moratoire. Des discussions intenses ont actuellement lieu avec les créanciers privés. Il faut redéfinir un cadre de financement de l'Afrique. Dans certains pays, il conviendra sans doute d'aller jusqu'à des annulations, le Président de la République l'a dit. D'autres pays sont très soucieux de continuer à avoir accès aux marchés financiers. Il va falloir fixer des paramètres, des critères. C'est le rôle des envoyés spéciaux de l'Union africaine. Je souhaite que l'Afrique exprime sa position et qu'ensuite tous les créanciers du continent puissent joindre leurs forces dans un cadre soutenable, mais dynamique. On ne financera pas l'Afrique avec des dons, même s'ils sont nécessaires pour traiter certains points névralgiques.

Sur les problèmes structurels des systèmes de santé, j'ajouterai que le vaccin est un grand sujet multilatéral, qui relève de fonds verticaux. Il dépasse l'aide publique au développement, puisqu'il nous est aussi destiné. C'est un bien commun qu'il convient de financer, en partie par l'aide au développement, mais aussi, et c'est le cas, par d'autres capacités financières des États.

Nous n'avons pas, d'ailleurs, de cadre conceptuel complet, et j'espère que la loi sur le développement nous aidera à progresser en ce sens. Le rôle des acteurs bilatéraux comme nous est plutôt le renforcement d'ensemble des systèmes de santé.

Je salue la force de l'engagement de M. Bockel sur les enjeux sahéliens, qui restent dans nos priorités. Nous avançons, avec 700 millions d'euros engagés, auxquels s'ajoutent des dons via un fonds qui, avec la crise du Covid-19, décaisse plus rapidement : je me sers des circonstances actuelles pour transformer la maison ! L'intrication entre acteurs de la sécurité, de la diplomatie et du développement est toujours meilleure, autour d'une programmation territoriale des actions de chacun, dans le cadre d'une réponse globale.

L'IRD a une action importante, oui, notamment par son expertise en sciences sociales, qui a montré son utilité lors de l'épidémie d'Ebola. En RDC, 19 millions d'euros de dons sont utilisés pour renforcer l'hôpital de Monkole et le réseau hospitalier de Kinshasa.

Oui, l'audiovisuel extérieur est un élément de réponse à la crise et un instrument de développement. Avec France Médias Monde, nous réorientons nos programmes pour y faire passer des informations de santé publique.

J'ai échangé avec les ONG de santé il y a une dizaine de jours. Pour aller vite, nous passons beaucoup par des acteurs que nous connaissons et des financements déjà en place. Pour la société civile, l'AFD consacre près de 400 millions d'euros de subvention chaque année, outre les 100 millions d'euros de dons mis à disposition par le Gouvernement.

Nous faisons évoluer nos procédures : nous avons accéléré toutes nos instances, faisons des notes simplifiées, réduisons les délais, simplifions les délégations, nous voyons tous les dix jours... Quand la poussière sera retombée, nous capitaliserons sur ce que nous avons appris à l'occasion de cette crise. J'avais déjà engagé la déconcentration, indispensable, de l'AFD en créant les directions régionales, et nous continuerons en ce sens.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Les PME africaines vont perdre entre 20 et 40 milliards de dollars en 2020 à cause de la crise sanitaire. Même si le mécanisme Covid-19 de l'*African Guarantee Fund*, auquel contribue l'AFD, permettra aux banques de financer ces PME à hauteur de 24 milliards de dollars sur deux ans, l'Afrique aura du mal à se remettre d'un tel séisme. On dit aussi qu'avec cette crise le nombre de décès dus au sida devrait doubler en Afrique. Sans oublier la tuberculose et d'autres maladies... On parle de millions de morts supplémentaires. L'AFD répond à l'urgence d'une nouvelle maladie. Mais comment anticipez-vous le cataclysme économique et sanitaire qui se profile ? Ses conséquences dureront des années. Avez-vous un programme de long terme pour y faire face ?

M. Olivier Cadic. – L'an dernier, je me suis rendu au siège de l'AFD en Équateur pour évoquer le dossier des entrepreneurs français qui n'avaient reçu aucun financement après le tremblement de terre, alors que les activités locales de l'AFD dégagent d'excellents résultats. Avec le Covid-19, des centaines d'entrepreneurs français auront besoin d'aide. L'AFD sait financer les banques locales, mais cela rate la cible que constituent ces derniers. Combien d'entrepreneurs français bénéficient du mécanisme d'accompagnement du risque de financement de l'investissement privé en zone d'intervention (ARIZ) ? Pourquoi ne pas s'appuyer sur le réseau des chambres de commerce françaises à l'étranger pour développer un partenariat avec les banques locales concernées, afin de s'assurer qu'une part bénéficie à des entreprises françaises ?

Dr John Nkengasong. – Notre stratégie continentale insiste sur l'importance de préserver les programmes consacrés au VIH, à la tuberculose et à la malaria, qui tuent un million de personnes chaque année.

M. Rémy Rioux. – Il faut rester prudent sur l'impact sanitaire du Covid-19 en Afrique : pour l'instant, il n'y a pas de cataclysme. Il faut tout faire, en tous cas, pour le limiter. Sur l'impact économique, je suis d'accord avec vous, il ne doit pas être sous-estimé. Il sera diversifié selon les pays. En 2008, on a vu que les économies africaines étaient très résilientes et, pour l'instant, les chiffres du FMI montrent que l'impact est moindre qu'en Europe. Le vrai problème est d'apporter des liquidités, car il n'y a pas de BCE ou de Fed en Afrique ! Les 100 milliards d'euros évoqués doivent être réunis en mobilisant plusieurs instruments : dette, droits de tirage spéciaux, capacités des banques publiques de développement... La macroéconomie ne doit pas nous faire oublier la microéconomie : ces liquidités doivent se transformer, au niveau de l'entreprise, en investissements, en emplois, en actions. C'est le rôle de passeur des banques publiques, et notamment celui de Proparco, dont je demanderai au directeur général de se rapprocher de vous, ainsi que de vos collègues députés. Il n'y a pas de raison pour que le groupe AFD ne développe pas un produit passant par le réseau de banques locales que Proparco a constitué depuis 40 ans, et adapté à la crise actuelle – pourvu que le Gouvernement ne s'y oppose pas, bien sûr.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour ce tableau de la situation de l'Afrique. Tant de voix laissaient présager une issue dramatique que nous sommes heureux de constater que la réalité est différente. Merci, monsieur Rioux, pour le travail que vous menez sur le terrain avec vos équipes. Nous aurons l'occasion d'en reparler.

Projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 – Communication (en téléconférence)

M. Christian Cambon, président. – Le Gouvernement a présenté un projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, qui vise essentiellement à l'habiliter à prendre des ordonnances sur un très grand nombre de sujets.

Compte tenu de la diversité des sujets traités, la Conférence des présidents s'est posé la question de la création d'une commission spéciale, et nous avons finalement décidé d'un schéma moins lourd, avec un envoi au fond à la commission des lois et deux commissions saisies pour avis, la commission des affaires sociales et la commission des finances, sur les points les plus épineux.

Je n'ai pas demandé que notre commission soit saisie pour avis, pour ne pas alourdir la discussion en séance, car les dispositions qui nous concernent soit ne soulèvent pas véritablement de difficulté, soit posent la question des droits du Parlement, que les autres commissions saisies au fond et pour avis ne manqueront pas de se poser également. Cela ne nous empêche pas de suivre de près les débats, et de déposer des amendements à titre personnel si nécessaire. J'invite les rapporteurs pour avis du programme 212, MM. Guerriau et Roger, à suivre plus particulièrement l'article 1^{er}, qui concerne les ressources humaines militaires, et le rapporteur de la commission spéciale sur le Brexit, M. Poniatowski, à regarder de près l'article 4.

Je vais vous présenter brièvement les deux blocs de dispositions qui nous concernent, afin que vous compreniez pourquoi je n'ai pas sollicité d'avis pour notre commission.

Le premier bloc, à l'article 1^{er}, concerne les armées. Il s'agit de neutraliser les effets potentiellement désastreux de l'arrêt des recrutements pendant la crise du Covid-19 par des mesures exceptionnelles, de prolongation d'âge par exemple. Chaque année, les armées comptent environ 22 000 entrées et sorties. La suspension du recrutement depuis mars 2020 a privé les armées de 100 recrutements par jour. Pour l'armée de terre, en particulier, la crise sanitaire va engendrer un déficit de 3 800 recrues.

Trois catégories de mesures sont prévues par le projet de loi. Il s'agit tout d'abord de limiter les sorties. Pour cela, le texte permettra de prolonger, d'un an maximum, la durée des services des militaires atteints par la limite d'âge, pour les militaires de carrière, ou arrivant au terme de leur durée de service, pour les militaires contractuels. Au second semestre 2020, environ 1 000 militaires atteindront la limite d'âge. Il s'agit aussi de libérer, au cours de la même période, certains militaires – de carrière ou contractuels – de l'obligation de quitter le service quand ils sont en reconversion, afin de leur permettre de continuer à servir sous l'uniforme. Cette mesure de bon sens concernerait environ 1 500 militaires au second semestre 2020. Il convient enfin de permettre, toujours au cours de la même période, à d'anciens militaires de carrière à revenir au service après l'avoir quitté, à l'exclusion toutefois de ceux ayant bénéficié d'une aide au départ.

Le projet de loi propose aussi de sécuriser l'achèvement des périodes de reconversion des militaires et d'apporter les dérogations et adaptations nécessaires en ce qui concerne les modalités de délivrance des diplômes et qualifications militaires.

À mon sens, ces dispositions ne comportent pas de difficultés et sont même particulièrement bienvenues. Un manque de 3 600 recrues pourrait créer des tensions vives, au moment des départs en opérations extérieures par exemple. Nos rapporteurs pourront déposer tous amendements qu'ils estimeraient utiles, en liaison avec la commission des Lois.

Le deuxième grand volet qui nous concerne est à l'article 4, il s'agit de la gestion des conséquences du Brexit. Cet article 4 est en fait le petit frère du projet de loi que nous avons voté l'année dernière pour habiliter le Gouvernement à prendre des ordonnances en cas de Brexit sans accord, et qui avait été examiné par une commission spéciale présidée par Jean Bizet et dont le rapporteur était Ladislav Poniatowski.

La plupart des ordonnances prises en application de la loi du 19 janvier 2019 sont en effet devenues caduques, car il y a bien eu, *in extremis*, un accord de sortie avec le Royaume-Uni. Le seul problème qui demeure est celui de la durée des habilitations, qui fait l'objet d'un vrai débat. Les ordonnances doivent être liées à l'urgence, et l'habilitation est accordée pour une durée excessive. Le Gouvernement demande 30 mois ; l'Assemblée nationale a réduit ce délai à quinze mois. Certes, la période de transition avant la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne pourrait être prolongée, s'il en est décidé ainsi par les deux parties avant le 1^{er} juillet. Mais cela justifie-t-il de donner au Gouvernement un temps aussi long pour agir ? La position diplomatique de la France est qu'il vaudrait mieux un bon accord l'an prochain plutôt qu'un mauvais accord avant la fin de l'année. Sur ces sujets du champ et du délai d'habilitation, je pense que nos intérêts seront très bien portés par la commission des lois, qui est saisie au fond de ce texte. Peut-être sera-t-elle tentée de raccourcir encore le délai, peut-être à sept mois...

La véritable question n'est pas dans le projet de loi, c'est celle des relations futures entre Royaume-Uni et l'Union européenne. Le groupe de suivi que nous avons constitué avec la commission des affaires européennes mène depuis trois ans un travail approfondi. Mais les négociations avec le Royaume-Uni patinent : le cycle de négociation qui a eu lieu la semaine dernière n'a pas permis de percée significative. Les délais de négociation paraissent intenable. Et le Gouvernement britannique, enlisé dans la crise du Covid-19, pourrait être tenté d'espérer que l'impact d'un Brexit sans accord passe relativement inaperçu, étant donné le désastre économique inévitable qui s'annonce dans les prochains mois. Il y a donc tout lieu d'être inquiet.

Je vous précise d'ailleurs que nous avons invité Michel Barnier à venir faire le point devant nos deux commissions le 25 juin, après l'ultime cycle de négociations UE-UK, et avant la date limite de juillet pour demander une prolongation.

Pour conclure, je charge nos rapporteurs de suivre le devenir des dispositions qui concernent la commission.

M. Pierre Laurent. – Je suis d'accord avec cette proposition, mais l'utilisation d'ordonnances sur un champ aussi large pose problème, tout comme leurs conditions d'examen : notre groupe ne peut avoir que trois sénateurs en séance publique...

M. Christian Cambon, président. – Vous avez raison. Nous n'aurions pas hésité à nous saisir pour avis si cela avait été la seule façon de le faire valoir. Sur le fond, le sujet a été soulevé aussi bien dans mon groupe qu'en Conférence des présidents. Je crois pouvoir dire que le Président du Sénat et les commissions saisies au fond et pour avis auront à cœur de mieux faire respecter les droits du Parlement ; nous pouvons leur faire confiance pour cela. Si

le texte venait à introduire des dispositions fondamentales sans lien avec l'urgence actuelle, le Sénat fera connaître sa position, sans préjudice de l'avis, ensuite, du Conseil constitutionnel. Jusqu'alors, le Parlement a été beau joueur, puisque nous avons voté plusieurs textes, notamment budgétaires, sans grande difficulté. Mais il ne faut pas trop tirer sur l'élastique ! Pour ce texte, les dispositions qui concernent notre commission sont de bon sens : il ne faut pas mettre les armées en difficulté en les empêchant de prolonger le temps de service de certains militaires et, pour le Brexit, c'est la durée d'habilitation qui nous préoccupe, puisqu'on voit bien que la relation politique entre le Royaume-Uni et l'Europe tanguent, et que nos amis britanniques veulent en finir.

M. Ladislas Poniowski. – J'approuve la stratégie que vous avez exposée. L'article 4 représentait près de 20 % du texte initial, mais il ne comporte rien de nouveau, puisqu'il reprend les mesures que nous avons adoptées lors du débat sur les mesures à prendre en urgence en cas d'échec du Brexit. Si je dépose des amendements, ce sera pour diminuer la durée d'habilitation : 30 mois, c'est totalement excessif ! D'ailleurs, la commission des lois se réunit en ce moment même et est susceptible d'adopter un amendement réduisant cette durée à sept mois, que je soutiendrai. Dans la discussion générale, je disposerai de quatre minutes, que j'emploierai pour dire que nous sommes sur la même longueur d'onde que la commission des lois sur ce point. Il y aura un débat, car le Gouvernement ne se laissera pas faire : nous aurons besoin de tout le monde !

M. Christian Cambon, président. – En effet, la position du Sénat est de faire respecter les droits du Parlement.

M. Gilbert Roger. – Sur l'article 1^{er}, je n'ai pas d'observations complémentaires. Je ne suis pas favorable au dépôt d'amendements mineurs, émanant de forces centripètes. Sur l'article 4, je trouve aussi que sept mois suffiront.

M. Joël Guerriau. – Même avis sur l'article 1^{er}, sous réserve d'investigations complémentaires sur le volet « ressources humaines des armées ».

M. Christian Cambon, président. – Merci. Je crois que ces mesures sont attendues par les armées, qui sont confrontées à d'extrêmes tensions en termes de recrutement, surtout dans l'armée de terre, alors même que les effectifs des opérations extérieures ont été portés de 4 500 à 5 300. Je ne voudrais pas que le Parlement porte la responsabilité de ne pas avoir agi pour alléger ces tensions.

M. Gilbert Roger. – J'ai simplement un doute sur le cas de ceux qui ont quitté l'armée, qu'on autoriserait à y revenir...

M. Christian Cambon, président. – Cela ne concerne que ceux qui n'ont pas touché de prime de départ.

M. Pascal Allizard. – Ce texte comporte des dispositions sur le volontariat à l'international et l'indemnisation des victimes des essais nucléaires. Ont-elles leur place dans un texte d'urgence ?

M. Christian Cambon, président. – La question se pose en effet ! Si vous en jugez ainsi, je vous invite à déposer en votre nom propre des amendements pour supprimer ces dispositions.

Nous auditionnerons la semaine prochaine le ministre de l'Europe et des affaires étrangères : nous pourrons être une dizaine de commissaires dans la salle, tous les autres devront participer par téléconférence. Le 3 juin, après l'audition de notre ambassadeur à Moscou, nous procéderons à l'approbation à la partie française du rapport franco-russe, dans les mêmes conditions d'organisation, afin d'y apporter toute la solennité voulue.

La téléconférence est close à 11 h 45.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 20 mai 2020****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 8 h 35.***Proposition de loi visant à apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement aux mineurs vulnérables sur le territoire français - Examen du rapport pour avis (en visioconférence)**

M. Alain Milon, président. – Nous examinons le rapport pour avis de Mme Véronique Guillotin sur la proposition de loi visant à apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement aux mineurs vulnérables sur le territoire français. Pour des raisons sanitaires, je rappelle que certains de nos collègues participent à nos travaux par visioconférence.

Mme Véronique Guillotin, rapporteure pour avis. – La proposition de loi de notre collègue Josiane Costes relative aux mineurs vulnérables comporte une série de mesures concernant le délaissement de mineurs, les mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) et les mineurs isolés étrangers. Initialement inscrite à l'ordre du jour du Sénat du 2 avril, au titre de l'espace réservé du groupe RDSE, cette proposition de loi sera finalement discutée en séance le 28 mai prochain, la Conférence des présidents ayant décidé de la réouverture des espaces réservés des groupes.

Notre commission s'est saisie pour avis de cette proposition de loi et la commission des lois lui a délégué l'examen au fond des articles 5, 6 et 9 qui concernent l'aide sociale à l'enfance.

Les missions d'aide sociale à l'enfance, assurées par les conseils départementaux, participent activement à la protection de l'enfance sur le territoire, par des actions de sensibilisation ainsi que par des mesures d'action éducative et de placement de mineurs en danger, sur décision administrative ou judiciaire.

Au 31 décembre 2017, 344 000 mesures d'ASE sont en cours auprès des mineurs et jeunes majeurs de moins de 21 ans, dont la moitié pour un placement. Le nombre de ces mesures a augmenté de 31 % entre 1996 et 2017, alors que la population des moins de 21 ans n'a crû que de 3 % durant cette période. Cette évolution montre l'intérêt de renforcer les actions de prévention et de protection des mineurs vulnérables, en particulier pour les mineurs et jeunes majeurs victimes de maltraitements ou de carences éducatives.

La crise sanitaire que nous traversons rappelle la nécessité de mieux protéger les enfants, en particulier contre les violences intrafamiliales auxquelles ils sont davantage exposés depuis la période de confinement. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : la semaine du 13 au 19 avril a connu un nombre d'appels au 119 en hausse de 89 % par rapport à la même période l'année dernière.

Je partage l'objectif poursuivi par la proposition de loi : il est nécessaire de renforcer la protection de l'enfance par un meilleur accompagnement des mineurs vulnérables,

dont ceux suivis par l'ASE. Les dispositifs proposés par le texte appellent cependant plusieurs réserves que je vais détailler en abordant les trois articles qu'il nous revient d'examiner.

Concernant l'article 5, le souhait de l'auteure de la proposition de loi est d'ouvrir la possibilité pour une famille d'accueil d'accueillir un unique enfant placé. Rien ne s'oppose dans le droit en vigueur à ce qu'un assistant familial soit agréé pour l'accueil d'un seul mineur. Le code de l'action sociale et des familles ne fixe qu'un plafond de trois mineurs pouvant être accueillis au sein d'une famille d'accueil, mais il ne fixe pas de plancher. La mesure proposée est donc satisfaite.

L'article 6 prévoit de rendre obligatoire la prise en charge des mineurs émancipés et des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans par les services de l'aide sociale à l'enfance.

L'accompagnement des jeunes majeurs est aujourd'hui laissé à l'appréciation des départements, puisque l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles dispose que ces jeunes majeurs « peuvent également être pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance » lorsqu'ils éprouvent « des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants ». Cet accompagnement prend la forme d'un contrat jeune majeur dont les critères d'éligibilité et les mesures d'accompagnement sont définis par chaque département. Le nombre de jeunes majeurs faisant ainsi l'objet d'un suivi par l'ASE s'élevait à 21 400 fin 2018.

La marge d'appréciation laissée aux départements génère toutefois une hétérogénéité entre les territoires, tant en ce qui concerne le nombre de jeunes majeurs suivis que la nature de l'accompagnement proposé. L'Assemblée des départements de France, que j'ai entendue avec Alain Marc, rapporteur de la commission des lois, nous a indiqué que certains départements assuraient un suivi très limité des jeunes majeurs en raison d'un manque important de moyens pour le faire.

Dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement a souhaité renforcer les mesures visant à accompagner les jeunes majeurs vulnérables et prévenir les « sorties sèches » de l'aide sociale à l'enfance. Ces mesures, en cours de déploiement depuis l'année dernière, sont mises en œuvre sous la forme d'une contractualisation avec les départements.

Dès lors, la mesure proposée par l'article 6, qui vise à introduire une obligation d'accompagnement des jeunes majeurs, appelle plusieurs réserves de ma part. Bien que l'article propose une compensation par l'État des dépenses obligatoires résultant de cette prise en charge, il risque de créer d'importantes dépenses non compensées à la charge des conseils départementaux, diluant ainsi les moyens consacrés à l'ASE, déjà insuffisants aujourd'hui.

Je rappelle que les dépenses d'aide sociale à l'enfance représentent déjà près d'un quart du budget d'aide sociale des départements et que la crise sanitaire actuelle risque d'engendrer d'importantes dépenses supplémentaires pour ces collectivités au titre des politiques sociales et médico-sociales.

Par ailleurs, l'instauration de cette obligation risque de rigidifier le cadre législatif applicable, alors que tous les jeunes suivis par l'ASE n'ont pas forcément besoin d'un accompagnement jusqu'à 21 ans. Il serait sans doute préférable d'évaluer dans un premier temps, à l'issue de leur mise en œuvre, les mesures en cours de déploiement visant à lutter contre les sorties sèches de l'ASE, avant de modifier la loi sur ce point.

Enfin, l'article 9 prévoit que l'attribution des allocations familiales dues au titre d'un enfant confié à l'ASE ne puisse être maintenue que partiellement à la famille, sur décision du juge. Cet article précise que dans le cas du maintien des allocations à la famille, le montant versé ne pourra dépasser 35 % des allocations dues à compter du quatrième mois suivant la décision du juge.

Pour les enfants confiés au service de l'ASE, le principe posé par la loi est celui du versement au service de l'ASE des allocations familiales dues au titre de cet enfant. La loi prévoit toutefois une dérogation à ce principe lorsque l'enfant fait l'objet d'une mesure judiciaire de placement : le juge peut décider de maintenir le versement de ces allocations à la famille, dans le cas où elle participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter le retour de l'enfant dans son foyer. Le maintien des allocations à la famille n'est donc pas automatique et soumis au cas par cas à l'appréciation du juge.

La mesure proposée reprend l'un des articles de la PPL de nos collègues Christophe Béchu et Catherine Deroche, adoptée par le Sénat en 2013, qui considéraient qu'en pratique, cette dérogation visant à maintenir les allocations à la famille de l'enfant placé était devenue la norme, sans toutefois s'appuyer sur des chiffres précis quant à leur répartition, faute de statistiques disponibles.

Je me suis également heurtée à l'absence de données précises sur le sujet, mais la situation a évolué depuis l'examen de cette PPL. Premièrement, les quelques chiffres que j'ai obtenus semblent nuancer le constat posé par nos collègues en 2013. Les services du ministère des solidarités et de la santé m'ont indiqué qu'ils ne disposaient pas de chiffres récents. Les données agrégées dont nous disposons remontent à 2016 : le Gouvernement indiquait alors que les allocations étaient maintenues à la famille dans 55 % des cas et versées à l'ASE dans 45 % des cas, soit une répartition plutôt équilibrée.

Les services de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) n'ont pu me donner des chiffres que pour le mois de décembre 2019, selon lesquels les allocations familiales ne sont reversées à l'ASE qu'au titre de 20 % des enfants placés. Ces chiffres concernent toutefois toutes les mesures de placement, dont le placement en urgence pour une courte durée ou encore le placement pénal au titre de l'enfance délinquante, pour lesquels le maintien des allocations à la famille paraît assez logique. En outre, comme le soulignait Catherine Deroche dans son rapport en 2013, il semblerait que certains départements n'effectuent pas les démarches nécessaires auprès des caisses d'allocations familiales (CAF) pour bénéficier du versement des allocations.

Deuxièmement, depuis la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, les familles ayant au moins un enfant placé se voient retirer le versement de l'allocation de rentrée scolaire pour cet enfant. Les montants de cette allocation sont alors versés à la Caisse des dépôts et consignations et constituent un pécule que l'enfant peut récupérer à sa majorité.

Par conséquent, il apparaît que le droit en vigueur et son application assurent un équilibre satisfaisant entre maintien et retrait des prestations familiales dues au titre d'un enfant confié à l'ASE. Le juge peut ainsi, dans le cadre actuel, agir dans l'intérêt de l'enfant. La mesure qui nous est proposée, d'un maintien seulement partiel sur décision du juge, n'aurait sans doute que peu d'impact dans la mesure où le juge pourra fixer lui-même la part d'allocations à verser pour une durée de quatre mois. Ensuite, le fait de fixer dans la loi un seuil à 35 % d'allocations pouvant être maintenues après quatre mois créerait un cadre assez strict et pas forcément adapté à toutes les situations.

Enfin, la crise sanitaire fragilise la situation financière et sociale des familles modestes, comme en témoignent les besoins croissants d'aide alimentaire dans de nombreux foyers. La disposition proposée pourrait donc, dans le contexte actuel, fragiliser des familles qui connaissent déjà d'importantes difficultés. Il n'apparaît donc pas souhaitable de modifier à ce stade le dispositif actuel.

Au total, je vous invite donc à ce que notre commission propose à la commission des lois de ne pas adopter les articles 5, 6 et 9 de cette proposition de loi. J'ai bien entendu travaillé en concertation avec l'auteure de la PPL, Josiane Costes, ainsi qu'avec le rapporteur de la commission des lois, Alain Marc. Ce dernier devrait également proposer à la commission des lois de ne pas adopter de texte. La discussion en séance porterait alors sur la proposition de loi dans sa rédaction initiale. Elle sera l'occasion d'échanger avec le Gouvernement sur les nombreuses améliorations à mener pour la protection de l'enfance, qui doit retenir toute notre attention dans le contexte actuel.

M. René-Paul Savary. – Le département n'a pas l'obligation de prendre en charge les jeunes majeurs, mais, dans les faits, on continue à les accompagner dès lors que la situation l'exige ou pour les aider à mettre en œuvre leur projet. Il faut donc veiller à conserver une certaine souplesse au dispositif et donner aux départements les moyens d'agir. Certains jeunes peuvent avoir besoin d'être accompagnés plus longtemps, d'autres pas. Plus généralement, il conviendrait de revoir l'aide sociale à l'enfance dans sa globalité. C'est pourquoi je ne suis pas très favorable à des propositions de loi ou à des petits textes qui modifient des points très ciblés de cette politique, sans la revoir dans son ensemble.

Mme Michelle Gréaume. – J'entends les arguments de notre rapporteure, mais la situation des jeunes majeurs, notamment ceux qui sortent de l'ASE, est problématique. On compte ainsi un grand nombre de jeunes majeurs parmi les sans domicile fixe (SDF). Avant, les jeunes qui avaient fini leurs études ou fait leur service militaire pouvaient bénéficier le cas échéant, jusqu'à l'âge de 25 ans, d'une allocation chômage. Lorsque le revenu minimum d'insertion (RMI) a été créé, en décembre 1989, cette allocation a été intégrée aux aides versées aux familles, et ceux dont les parents travaillaient n'ont plus eu alors eu droit à rien. La difficulté aujourd'hui est que des jeunes se retrouvent placés tandis que les parents continuent à percevoir les aides. Ce texte peut constituer une occasion d'aider ces jeunes en difficulté à avoir une deuxième chance, suivre une formation ou trouver un emploi.

Je ne suis pas favorable au rejet de l'article 5. Laissons le président du conseil départemental libre d'accorder, si cela est nécessaire, une dérogation au nombre de jeunes qu'une famille d'accueil peut recevoir.

En ce qui concerne l'article 9, le retrait des allocations familiales devrait s'appuyer sur un bilan financier de la situation de la famille pour éviter de la mettre davantage en difficulté. Il ne faudrait pas, par exemple, que cela aboutisse à l'empêcher de pouvoir payer son loyer.

Enfin, je ne suis pas favorable non plus au rejet de l'article 6. Ce texte sera utile, même si une réforme d'ensemble de l'ASE serait pertinente.

M. Jean-Marie Morisset. – Je partage le point de vue de notre rapporteure. Les départements jouent leur rôle de soutien, avec des différences selon les lieux. Sans doute un cadre plus global serait-il nécessaire. Toutefois, je suis agacé quand j'entends dire que le plan pauvreté aidera les départements à mieux accompagner les jeunes : il n'est pas fait pour cela et

chacun sait que cette aide de l'État ne durera qu'un temps ! Comme l'ont indiqué les associations humanitaires, que nous avons auditionnées, comme Emmaüs, les centres d'hébergement voient arriver de plus en plus de jeunes majeurs en détresse. Nous devons donc trouver une solution globale. Évitions aussi de faire reporter l'effort sur les départements, car ils ne peuvent pas tout faire.

Mme Élisabeth Doineau. – Je soutiens les conclusions de notre rapporteure. J'avais du mal à m'y retrouver dans cette proposition de loi alors que je m'occupe de l'ASE depuis de nombreuses années dans la Mayenne. Cette proposition de loi est certainement issue de bonnes intentions, mais elle ne répond pas à la réalité de terrain. Le code de l'action sociale prévoit déjà que les familles d'accueil ne puissent accueillir qu'un seul mineur, mais les familles souhaitent souvent garder plusieurs enfants pour des raisons économiques. Il serait aussi intéressant d'augmenter les indemnités versées aux familles d'accueil quand l'enfant est en situation de handicap ou quand sa situation demande plus de vigilance. Certains départements le font, mais c'est assez rare.

L'article 6 semble reprendre une proposition de Mme Bourguignon à l'Assemblée nationale qui avait suscité un tollé des départements, car la prise en charge des jeunes adultes jusqu'à l'âge de 21 ans, et non plus 18 ans, représente une dépense supplémentaire pour les départements et aucune compensation n'est prévue. Le fonds national de financement de la protection de l'enfance n'a ainsi jamais été augmenté. Les départements ne sont pas hostiles par principe et beaucoup font déjà des contrats d'accompagnement des jeunes majeurs, mais leur capacité d'action dépend de leurs moyens financiers. De plus, les jeunes placés et pris en charge par l'ASE n'ont, la plupart du temps, qu'une envie à leur majorité : en sortir au plus vite ! Ce n'est pas le cas de tous, certes, mais nous devons en tenir compte et trouver un mécanisme différent pour prendre le relais de l'ASE. Les jeunes vivent souvent le fait d'être placé comme une blessure, et en portent toute leur vie les stigmates, même s'ils peuvent être satisfaits de la prise en charge.

Enfin, j'avais soutenu la démarche de M. Béchu et de Mme Deroche, visant à faire en sorte que les allocations familiales ne soient pas systématiquement versées aux familles. Le débat avait été salutaire et on a constaté un rééquilibrage, comme l'a noté, avec raison, notre rapporteure.

Mme Catherine Deroche. – L'article 9 reprend en effet une mesure que nous avons proposée avec Christophe Béchu, mais je partage le constat de notre rapporteure et de Mme Doineau. Notre proposition a fait bouger les lignes, comme on l'a vu avec l'allocation de rentrée scolaire. Nous visions les cas où l'enfant avait été placé pour défaillance familiale ou pour maltraitance. Il ne semblait pas normal que les familles continuent à percevoir l'allocation dans ces cas. Je suivrai la position de notre rapporteure.

M. Xavier Iacovelli. – J'avais repris en partie, dans le cadre d'une proposition de loi que j'avais déposée, la mesure proposée par Christophe Béchu et Catherine Deroche. La question du maintien des allocations familiales pour les enfants placés mérite un vaste débat. C'est pourquoi je ne partage pas l'avis négatif de notre rapporteure sur l'article 9.

Je soutiens, en revanche, tout à fait sa position sur l'article 5. Je ne partage pas l'analyse de Mme Doineau sur l'article 6 sur la prolongation des contrats jeunes majeurs jusqu'à l'âge de 21 ans : l'Assemblée des départements de France était d'accord, sous réserve d'une compensation par l'État, et c'est le Gouvernement qui s'y est opposé en déposant un amendement de suppression. Les associations représentant les enfants placés sont favorables à

cette mesure et réclament même d'aller jusqu'à 25 ans... Les politiques d'aide sociale à l'enfance sont très différentes selon les départements, ce qui est problématique au regard de l'impératif d'égalité. Il est faux de dire que les enfants placés aspirent à quitter l'ASE dès leur majorité. L'âge moyen de décohabitation en France est de 27 ans. Pourquoi les enfants placés n'auraient-ils pas le droit d'être des Tanguy comme les autres jeunes ? Je milite aussi pour une reconnaissance du droit à l'erreur pour ceux qui ont fait le choix de sortir de l'ASE, mais qui souhaiteraient être accompagnés à nouveau.

Mme Corinne Imbert. – J'étais dubitative lorsque j'ai pris connaissance de cette proposition de loi. Je remercie notre rapporteure pour son travail et suivrai son avis. Mme Doineau a raison : il ne faut pas se voiler la face, beaucoup de jeunes qui arrivent à l'âge de 18 ans ne souhaitent plus être accompagnés par l'ASE et ne veulent plus en entendre parler !

Mme Michelle Meunier. – Je ne suis pas favorable au rejet des articles 5, 6 et 9. Le jugement de notre rapporteure est sévère, mais cette proposition de loi a le grand mérite de reposer la question de l'aide sociale à l'enfance et des procédures d'adoption et de filiation. Il s'agit de donner une chance aux enfants de retrouver une famille et de s'y développer. Cette proposition de loi aborde aussi à nouveau la question des violences sur les enfants et de l'éducation bienveillante. Elle s'inscrit dans la lignée du texte que nous avons voté sur les violences éducatives ordinaires. Cette proposition de loi ne me semble donc pas négligeable. Je soutiendrai l'article 6, comme mon collègue M. Iacovelli. Pour le reste, avec le seuil de 35 %, le texte s'inspire de la réalité empirique de la répartition des différentes allocations entre les familles et l'ASE.

Mme Laurence Rossignol. – Cette proposition de loi veut faire œuvre utile et il faut le reconnaître. Il est aussi difficile de réformer la protection de l'enfance dans un texte qui traite d'un sujet aussi sérieux que le délaissement. Pour des raisons différentes – questions de moyens, de culture, etc. –, les départements n'ont pas les mêmes politiques en matière d'aide sociale à l'enfance et n'utilisent pas toutes les facultés de prises en charge différenciées que les lois de 2007 et 2016 offrent. C'est pourquoi je suis réservée sur la nécessité de changer la loi. Est-il utile de changer le droit si les cultures ne changent pas ?

En ce qui concerne la répartition des allocations familiales, les juges appliquent la loi de manière fine, en utilisant le pouvoir d'appréciation qu'elle leur confère. Je salue la position de Mme Deroche. La constitution d'un pécule pour l'enfant grâce aux allocations de rentrée scolaire n'est pas une mauvaise idée. Mais pourquoi ne pas examiner au Sénat la proposition de loi visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie de Mme Bourguignon qui a été adoptée par l'Assemblée nationale ? Cela faciliterait le processus législatif. À l'inverse, chaque chambre adopte ses propres propositions de loi qui ne sont jamais inscrites à l'ordre du jour de l'autre assemblée...

Quoi qu'il en soit, on n'améliorera pas la situation des enfants placés si on n'augmente pas les moyens des départements. Les jeunes majeurs sont les victimes collatérales de l'abaissement de la majorité à 18 ans en 1974 : avant, les enfants de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) étaient pris en charge jusqu'à 21 ans. Ce n'est pas parce que l'on abaisse la majorité à 18 ans que les jeunes deviennent autonomes à cet âge. Je ne partage donc pas l'avis de Mme Doineau. Dans les Landes, les jeunes sont suivis et accompagnés jusqu'à 25 ans. Cela fonctionne très bien. Je plaide pour l'examen au Sénat de la proposition de loi Bourguignon. Ce serait la meilleure manière de faire aboutir la discussion. En attendant, nous nous abstiendrons sur ce texte.

M. Michel Amiel. – Comme cela a été dit, cette proposition de loi a le mérite de poser la question de la protection de l'enfance. Je me suis longtemps occupé de ce secteur au sein du conseil départemental des Bouches-du-Rhône. Il existe une grande hétérogénéité d'un département à l'autre. À titre personnel, je pense que la jeunesse devrait redevenir une compétence régaliennne de l'État. Cela ne signifie pas qu'il faille revenir à l'assistance publique... Les intitulés des ministères sont révélateurs. L'ASE relève non pas du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – sous-entendu : « normale » ! –, mais dépend du ministère des affaires sociales, tandis que la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) relève du ministère de la justice. Or, ce sont souvent les mêmes publics dans les deux cas. Si un enfant malheureux peut devenir dangereux, un enfant isolé est toujours en danger. Le texte a donc le mérite de relancer le débat.

Concernant les positions de Mme Doineau et de M. Iacovelli, il est normal que les jeunes aspirent, à un moment ou à un autre, à sortir de l'ASE et ils doivent pouvoir le faire dans de bonnes conditions. L'essentiel est d'éviter les sorties sèches.

Mme Rossignol a raison, l'abaissement de l'âge de la majorité a eu des effets pervers, en abaissant l'âge limite de prise en charge. Il y a un vide entre 18 et 21 ans, et je prolongerais volontiers la possibilité d'accompagnement jusqu'à 25 ans, ne serait-ce que pour des raisons neuropsychologiques que l'on connaît bien maintenant.

Mme Véronique Guillotin, rapporteure pour avis. – Avant de répondre plus précisément, je tiens à préciser que si la commission n'adopte pas les articles 5, 6 et 9, ceux-ci ne seront pas supprimés, mais la discussion en séance portera sur le texte de la proposition de loi dans sa rédaction initiale. Nous pourrions ainsi avoir un débat approfondi dans l'hémicycle. Ce sujet le mérite. Cela va dans le sens de l'intention de Mme Costes.

Des associations ou des banques alimentaires nous l'ont montré, les sorties sèches de l'ASE constituent un vrai défi. Beaucoup de SDF sont ainsi des jeunes majeurs qui sont sortis de l'ASE. La situation n'est pas acceptable.

Merci à Mme Deroche pour son soutien sur l'article 9 relatif à l'attribution des allocations familiales. Fixer un seuil dans la loi ne permettra pas d'apporter une réponse adaptée à toutes les situations. Le mieux est de laisser le juge décider au cas par cas.

Monsieur Iacovelli, je ne suis pas convaincue qu'une obligation de prise en charge jusqu'à 21 ans améliore la situation. Il me semble que l'essentiel est avant tout d'éviter les sorties sèches sans accompagnement.

Madame Gréaume, l'article 5 est satisfait. Le droit actuel ne fixe pas de plancher et n'interdit pas qu'un assistant familial soit agréé pour l'accueil d'un seul mineur.

Aussi, en accord avec Mme Josiane Costes, dont le but principal était de reposer la question du sort des enfants issus de l'ASE, je vous propose de ne pas adopter les articles 5, 6 et 9, tout en soulignant la nécessité de traiter la question des sorties sèches ultérieurement.

La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter les articles 5, 6 et 9.

Projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne – Examen du rapport pour avis (en visioconférence)

M. Alain Milon, président. – Nous examinons désormais le rapport pour avis de M. René-Paul Savary sur le projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Notre commission s'est saisie pour avis de ce projet de loi alors qu'il ne comportait que des habilitations à légiférer par ordonnances. Depuis, certaines dispositions ont été inscrites directement dans le texte et la commission des lois nous a délégué l'examen au fond des articles 1^{er} *bis* A, 1^{er} *quater* A, 1^{er} *quater*, 1^{er} *septies* A, 1^{er} *octies* F, 1^{er} *octies* G, 1^{er} *decies* et 6 qui concernent le droit du travail et la protection sociale.

On chercherait en vain une ligne directrice au texte que nous examinons ce matin. C'est pourquoi je ne vais pas vous dresser un catalogue des mesures, mais tenter de les présenter par thèmes en vous proposant de suivre les objectifs suivants : restreindre le nombre et le champ des habilitations et limiter les dispositions du projet de loi aux strictes nécessités de la situation actuelle. Ce texte, compte tenu de ces conditions d'examen, à peine plus favorables que pour les précédents, ne doit pas constituer le véhicule des fonds de tiroir des ministères.

En matière d'activité partielle, la nécessité d'accompagner le processus de sortie de l'état d'urgence sanitaire, dont le déroulement n'est pas encore connu, justifie sans doute le recours à une ordonnance. Le Gouvernement entend introduire, à compter du 2 juin, un reste à charge « raisonnable » pour les entreprises en l'adaptant à une reprise d'activité progressive et différenciée selon les secteurs et les caractéristiques des entreprises. Le moment est en effet venu de commencer à sortir du dispositif exceptionnel d'activité partielle pour inciter au retour à l'activité tout en limitant les impacts sociaux de la crise économique. Je vous proposerai donc de conserver cette habilitation, moyennant un ajustement de son champ, bien qu'il reste des interrogations sur les paramètres qu'il est envisagé de modifier et, surtout, sur l'impact attendu de ces mesures sur les finances publiques.

S'agissant des autres dispositions relatives au droit du travail de l'article 1^{er}, je vous proposerai d'écrire de manière précise les dispositions relatives au prêt de main-d'œuvre et à l'indemnisation du chômage, pour lesquelles le Gouvernement nous demande une habilitation excessivement large.

Je vous proposerai également d'écrire en clair dans le projet de loi des dispositions concernant la représentation des travailleurs indépendants, le mandat des conseillers prud'homaux et la représentation des salariés des très petites entreprises (TPE), qui ne justifient pas une habilitation à légiférer par ordonnance. Je vous proposerai de supprimer celle qui concerne l'utilisation de la contre-valeur des titres restaurant périmés, qui ne présente aucun caractère d'urgence, de même que l'article 1^{er} *octies* G concernant le financement d'activités sociales et culturelles, présenté comme une contrepartie de cette mesure.

Les habilitations visant à assouplir les règles relatives aux contrats courts, d'une part, et aux contrats d'insertion et contrats aidés, d'autre part, ont été remplacées par des

dispositions en dur à l'Assemblée nationale. Les amendements que je vous présenterai aux articles 1^{er} *bis* A et 1^{er} *decies* visent à clarifier et bien limiter ces dispositifs dérogatoires. Les dispositions de l'article 1^{er} *quater* relatives à l'intéressement dans les TPE ne me semblent pas réellement liées à l'épidémie de Covid-19. Toutefois, il s'agit de dispositions que le Sénat avait examinées à l'occasion du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP). Je vous proposerai donc de les accepter, sous réserve d'un amendement qui avait déjà été adopté en février dernier.

Le projet de loi comportait dans sa version initiale trois demandes d'habilitations relatives aux retraites.

La première visait à permettre la mobilisation des réserves des régimes complémentaires des indépendants pour proposer des aides aux actifs assurés de ces régimes. Il s'agit de valider l'aide de 1 milliard d'euros déjà versée et financée sur les réserves du régime complémentaire des indépendants (RCI) et destinée aux artisans et commerçants. Je vous propose deux amendements visant à substituer à l'habilitation une écriture en clair du dispositif dans le corps de la loi. Il s'agit d'insister sur le caractère nécessairement exceptionnel d'un tel prélèvement sur les réserves, qui doit être encadré et dont le Parlement doit être informé.

Les deux autres avaient pour objet de permettre la constitution de droits à la retraite de base et à la protection sociale complémentaire pour les salariés placés en activité partielle. À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a transformé la première habilitation en un article 1^{er} *quater* A. Cependant, je vous propose de nous limiter aux enjeux d'urgence et il n'apparaît pas souhaitable d'établir, hors du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), des dispositifs pérennes concernant la validation de droits à la retraite de base au titre de l'activité partielle comme le propose le Gouvernement. Je vous proposerai d'adopter un amendement visant à réécrire cet article en un seul dispositif exceptionnel couvrant la période de mars à décembre 2020, afin de protéger les salariés des secteurs qui pourraient être durablement affectés.

Concernant la protection sociale complémentaire et considérant particulièrement les risques existants en matière de contrats de prévoyance, je vous propose de conserver l'habilitation demandée.

Enfin, afin de faciliter la mobilisation des soignants, les caisses de retraite ont dérogé, avec l'accord du Gouvernement, aux règles du cumul emploi retraite. Je vous propose un amendement visant à donner une base légale à ces pratiques dérogatoires et permettre un cumul intégral pour les soignants.

L'article 1^{er} *octies* F, inséré à l'Assemblée nationale, propose de reporter au plus tard au 1^{er} janvier 2021 la pleine mise en œuvre du service d'intermédiation pour le versement des pensions alimentaires, assuré par les caisses d'allocations familiales (CAF) et progressivement ouvert à tous les parents séparés. La mise en application, qui devait commencer le 1^{er} juin, ne peut se dérouler dans des conditions satisfaisantes. Je vous proposerai donc d'être favorable à cet article.

L'article 1^{er} *septies* A prolonge d'un an l'expérimentation des maisons de naissance qui devait arriver à son terme en novembre 2020. Je vous propose d'adopter cette solution qui ménage une réflexion sur les conditions d'une pérennisation du dispositif.

Enfin, ce projet de loi comporte des mesures diverses, qu'il serait trop long d'énumérer, mais dont certaines concernent notre commission. Parmi celles-ci figure l'article 1^{er} *sexies*, introduit par l'Assemblée nationale pour traduire l'une des habilitations de l'article 1^{er}. Cet article propose de permettre aux collectivités territoriales et aux établissements de santé de mettre, à titre gratuit, des agents à disposition d'établissements publics de santé qui en ont besoin pendant les périodes d'état d'urgence sanitaire. En pratique, selon l'étude d'impact, quelque 1 500 fonctionnaires territoriaux ou hospitaliers seraient concernés pendant la crise actuelle. Je vous proposerai simplement un amendement pour que nous disposions d'un bilan de cette expérience à l'issue de la crise.

Parmi les nombreuses habilitations de l'article 2, l'une vise à autoriser le Gouvernement à corriger une erreur de plume de la loi de 2019 sur la fonction publique. Il s'agit de permettre aux comités d'agence et des conditions de travail des agences régionales de santé (ARS) de disposer de la plénitude de leurs compétences dès le 1^{er} janvier 2021. Malgré un caractère d'urgence un peu discutable, je vous proposerai un avis favorable.

Je vous propose de donner ainsi un avis favorable à l'adoption de projet de loi, sous réserve des amendements que je vous soumetts.

Mme Pascale Gruny. – Il importe que la sortie du dispositif exceptionnel d'activité partielle soit progressive. La reprise, en effet, ne se décide pas. Les clients tardent à revenir. Or certaines entreprises sont dans des situations difficiles et risquent de déposer le bilan. Donc l'alternative est bien, souvent, entre activité partielle ou chômage. Je me félicite aussi de la prise en compte des périodes de chômage partiel dans le calcul des droits à la retraite. En revanche, il est dommage de reporter la mise en œuvre du service d'intermédiation pour le versement des pensions alimentaires.

M. Michel Forissier. – Je soutiens la position de notre rapporteur : il rappelle avec raison au Gouvernement que ses pouvoirs d'urgence sont limités à la période de crise et ne doivent pas être la norme. Autant il est normal que le Gouvernement prenne les mesures qui s'imposent pour faire face à l'urgence sanitaire, autant le Parlement devra être pleinement associé au futur plan de relance.

Mme Laurence Cohen. – Je salue le travail de notre rapporteur sur ce texte même si nous ne partageons pas ses conclusions. Ce texte est un texte fourre-tout et négatif à bien des égards. Voilà un nouveau coup porté au parlement. Le Gouvernement abuse du recours aux ordonnances. Il a ainsi dû demander une seconde délibération à l'Assemblée nationale pour revenir sur des amendements qui lui refusaient le droit de déroger à la consultation des instances de dialogue social. Le ministre des relations avec le Parlement avait argué alors que les délais de consultation de ces instances n'étaient pas compatibles avec l'urgence, comme si au nom de l'urgence on pouvait faire fi de la démocratie...

Ce texte porte aussi un mauvais coup aux droits sociaux : ponction des réserves de régimes de retraite, mesures relatives à l'activité partielle... Ces dispositions sont présentées comme des mesures techniques, mais elles n'en aboutissent pas moins à un recul du droit et on peut craindre une réduction des revenus des familles à partir de juin si les enfants ne retournent pas à l'école. Il faut se méfier des mesures prétendument techniques car elles masquent toujours des choix politiques. Nous sommes ainsi hostiles à l'autorisation à déroger aux limitations des contrats précaires. Cette disposition est révélatrice de la conception du travail par le Gouvernement. Celle-ci n'a pas changé, même dans le monde d'après... Il s'agit

toujours en définitive de multiplier les travailleurs précaires et flexibles. Nous sommes hostiles à ce texte et déposerons des amendements en séance.

Mme Catherine Deroche. – Nous avons reçu une demande de la Caisse autonome de retraite des médecins de France. Votre rapport répond-il à leur demande sur l'article 1^{er} ?

Je suis satisfaite de la poursuite de l'expérimentation des maisons de naissance. Avec Mme Doineau, nous avons travaillé sur ce sujet et M. Jomier a déposé une proposition de loi.

Mme Monique Lubin. – Je partage de nombreux constats de notre rapporteur, même si cela ne signifie pas que nous serons d'accord avec ses propositions. Il a raison de dire qu'il s'agit d'une loi fourre-tout et que l'on peine à trouver une ligne directrice. Nous sommes opposés à toutes les mesures susceptibles de porter atteinte au droit du travail par des ordonnances, même en période de circonstances exceptionnelles. Nous serons donc vigilants pour éviter toute remise en cause du droit du travail, des retraites, des statuts des salariés et des acquis sociaux.

Mme Catherine Fournier. – Il est question aujourd'hui de modifier le régime exceptionnel de l'activité partielle, mais les modifications envisagées ne sont pas suffisamment précises, comme l'a souligné notre rapporteur. Ce régime permet de maintenir la rémunération du salarié et d'alléger la charge salariale des entreprises. Si l'activité ne reprend pas normalement, ce sera la double peine. Je tiens à attirer votre attention sur un secteur d'activité très spécifique, celui des échanges commerciaux avec le Royaume-Uni et des liaisons transmanche en particulier. Des licenciements ont été annoncés. La crise sanitaire a mis à l'arrêt les négociations post-Brexit. Beaucoup d'interrogations demeurent à ce sujet. Face à cette incertitude, il est important de connaître les paramètres du chômage partiel.

Mme Frédérique Puissat. – Je remercie notre rapporteur. Les évolutions attendues sur l'activité partielle me semblent intéressantes, sous réserve bien évidemment que l'activité reprenne et que les négociations avec les syndicats, notamment d'employeurs, aient lieu. Dans ces conditions, il est logique que la prise en charge progressive par l'employeur monte en puissance. Mais n'oublions pas de finaliser la première étape : beaucoup d'entreprises, mais aussi d'associations ou de régies communales, ont subi des refus d'activité partielle.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Nous avons tâché d'être vigilants et de limiter les mesures envisagées par le Gouvernement à la seule période de crise sanitaire. Certaines sont encore très floues. Or, on connaît l'adage : quand il y a un flou, c'est qu'il y a un loup...

Le Gouvernement propose de maintenir le régime de l'activité partielle au-delà du 2 juin, mais selon des modalités différentes selon les secteurs, avec notamment un reste à charge pour les entreprises afin d'éviter les effets d'aubaine. Nous bénéficions en effet de l'un des systèmes les plus généreux d'Europe, mais qui n'est pas très incitatif à la reprise d'activité. Un arrêt brutal du dispositif exceptionnel pourrait mettre en difficulté des entreprises et entraîner une hausse du chômage. Il faut donc donner de la souplesse pour que certaines parties de l'entreprise sortent du régime de l'activité partielle, tandis que d'autres pourront en conserver le bénéfice si elles en ont besoin. On espère que le mécanisme qui sera

proposé sera souple. Le reste à charge est une mesure qui me semble cohérente. Nous resterons néanmoins vigilants sur la mise en œuvre de ces mesures.

Ce texte est un texte fourre-tout, mais nous avons essayé d'y apporter un cadre, notamment en évitant de modifier de manière pérenne les codes du travail et de la sécurité sociale, et en conservant aux mesures leur caractère dérogatoire, strictement lié à la période épidémique. Mais, là aussi, nous devons rester vigilants.

Madame Deroche, la demande de la Caisse autonome de retraite des médecins de France visait les régimes de base. Nous ne pouvons pas déposer d'amendement à ce sujet : ils seraient irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, car l'habilitation ne vise que les régimes complémentaires et non les régimes de base. Nous ne pouvons travailler qu'avec les régimes complémentaires. Le Gouvernement demande à être habilité à prendre des mesures législatives pour mobiliser les réserves des caisses complémentaires des indépendants. Je vous proposerai une réécriture de ce dispositif. L'utilisation de ces réserves pour financer des aides au profit des actifs de ces régimes sera donc possible.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Je vous propose sept amendements à l'article premier, sur lequel nous sommes saisis pour avis.

Mon amendement COM-79 supprime l'ordonnance prévue au cinquième alinéa. Je vous proposerai d'inscrire directement les dispositions envisagées dans le droit en vigueur. Il en va de même pour mon amendement COM-80 qui supprime l'ordonnance prévue au sixième alinéa relative à la représentativité nécessaire pour siéger au Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI).

Mon amendement COM-81 supprime une mention ajoutée à l'Assemblée nationale qui prévoit que les salariés peuvent démontrer leurs relations contractuelles « par tous moyens écrits » et qui ne me semble pas nécessiter de mesure législative. Cet amendement prévoit en outre une correction rédactionnelle.

Mon amendement COM-82 supprime l'ordonnance prévue au quinzième alinéa relative au prêt de main-d'œuvre. L'habilitation demandée était très large. Là encore, je vous proposerai d'inscrire directement les dérogations possibles dans la loi.

Mon amendement COM-83 supprime l'ordonnance prévue au vingtième alinéa relative à la mobilisation des réserves des caisses complémentaires des indépendants, par cohérence avec notre amendement COM-84, portant article additionnel après l'article premier, qui inscrit en dur dans la loi le dispositif de l'habilitation.

Mon amendement COM-88 supprime l'ordonnance prévue au vingt-cinquième alinéa relative à la régularisation de la situation des demandeurs d'emploi arrivés en fin de droits entre le 1^{er} et le 12 mars 2020 et dont Pôle emploi a maintenu l'indemnisation hors de tout cadre légal. L'habilitation demandée me semble excessivement large et je vous proposerai tout à l'heure un amendement COM-94, portant article additionnel après l'article 1^{er} *decies*, qui règle cette situation.

Mon amendement COM-85 supprime l'ordonnance prévue au vingt-sixième alinéa relative aux règles d'affectation de la contre-valeur des titres restaurant émis pour l'année 2020. Aucune urgence ne justifie d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance une telle mesure.

Les amendements COM-79, COM-80, COM-81, COM-82, COM-83, COM-88 et COM-85 sont adoptés.

Article 1^{er} bis A (délégué)

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – L'article 1^{er} bis A permet, à titre dérogatoire, de conclure ou de renouveler pendant une durée de 36 mois, au lieu de 24 mois en temps normal, les contrats courts conclus au titre de la politique de l'emploi ainsi que les contrats aidés. Mon amendement COM-86 vise à ce que ces nouvelles dérogations ne portent pas préjudice aux dérogations déjà prévues par la loi.

L'amendement COM-86 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 1^{er} bis A ainsi modifié.

Article additionnel avant l'article 1^{er} quater A

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-84 vise à traduire dans la loi l'habilitation que demandait le Gouvernement au titre de la mobilisation des réserves des caisses complémentaires des indépendants. Considérant les sommes potentiellement concernées, cet amendement prévoit un encadrement réglementaire, ainsi que l'information des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat. En effet, ces caisses n'ont, en principe, pas vocation à venir en aide aux actifs.

L'amendement COM-84 est adopté et devient article additionnel.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.

Article 1^{er} quater A (délégué)

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – L'article 1^{er} quater A prévoit la prise en compte des périodes d'activité partielle au titre de la durée d'assurance permettant le calcul des pensions. La prise en charge de ce dispositif exceptionnel est assurée par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Mon amendement COM-87 vise à limiter cette prise en compte aux seules périodes d'activité partielle connues par le salarié au cours de la crise sanitaire, c'est-à-dire entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2020. Il sera temps, à l'issue de cette crise, d'examiner s'il y a lieu d'ouvrir plus largement le dispositif. À ce stade, nous ne connaissons pas l'impact de cette mesure, notamment son éventuelle incidence sur le montant de la retraite, même si les salariés concernés seront probablement peu nombreux.

L'amendement COM-87 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 1^{er} quater A ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 1^{er} quater A

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – La Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a mis en place une double dérogation aux règles de cumul emploi retraite, au profit des personnels soignants, en permettant un cumul intégral et en levant le critère de carence applicable. Le Gouvernement a demandé à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales (CNRACL) de faire de même. Or ces pratiques sont aujourd'hui illégales. Mon amendement COM-90 vise à conférer une base légale à ces dérogations. Il nous semble justifié de faire sauter ces verrous dans le cas d'espèce, afin de conserver un caractère incitatif à ce dispositif et de reconnaître l'effort des soignants.

L'amendement COM-90 est adopté et devient article additionnel.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.

Article 1^{er} quater (délégué)

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – L'article 1^{er} quater permet aux entreprises de moins de onze salariés de mettre en place un dispositif d'intéressement par décision unilatérale de l'employeur, mais prévoit qu'au bout de trois ans, ce dispositif ne pourra être reconduit que par un accord ou un référendum d'entreprise, alors qu'en règle générale, un accord d'intéressement peut être reconduit tacitement. Je ne vois pas de raison qui justifie que cette reconduction soit plus contraignante dans ces petites entreprises. C'est pourquoi mon amendement COM-89, identique à l'amendement COM-33, supprime cette restriction.

Les amendements identiques COM-89 et COM-33 sont adoptés.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-34 propose de pérenniser la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat pour les très petites entreprises. Mon avis est défavorable.

La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-34.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 1^{er} quater ainsi modifié.

Article 1^{er} sexies

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-91 vise à compléter le rapport annuel au Parlement sur les actions menées sur le champ du financement des établissements de santé par un bilan des mises à disposition d'agents publics à titre gracieux.

M. Alain Milon, président. – Je profite de cet article relatif à une demande de rapport du Parlement au Gouvernement pour signaler que le dernier bilan de l'application des lois fait apparaître que, sur les vingt et un rapports que nous avons demandés en 2019, un seul a été publié à ce jour, celui sur la prime d'activité...

L'amendement COM-91 est adopté.

Article 1^{er} septies A (délégué)

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 1^{er} septies A sans modification.

Article 1^{er} octies F (délégué)

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 1^{er} octies F sans modification.

Article 1^{er} octies G (délégué)

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – L'article 1^{er} octies G permet, à titre exceptionnel, au comité social et économique (CSE) de consacrer jusqu'à 50 % de son budget de fonctionnement au financement d'activités sociales et culturelles. L'urgence de cette disposition ne me semble pas établie. En outre, par voie réglementaire, il est possible d'augmenter la part de l'excédent du budget de fonctionnement pouvant être affectée à ces activités. Enfin, les partenaires sociaux n'ont pas été consultés sur cette disposition. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement de suppression COM-92. L'amendement COM-43 est identique.

Les amendements de suppression COM-92 et COM-43 sont adoptés.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 1^{er} octies G.

Article 1^{er} decies (délégué)

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – L'amendement de suppression COM-25 rectifié a pour objet de supprimer l'article 1^{er} decies qui adapte, sur accord d'entreprise, certaines des modalités du régime des contrats à durée déterminée (CDD) et des contrats de mission. Cela me semble trop contraignant, nous avons besoin de souplesse dans cette période. J'émet donc un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-25 rectifié.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-93 prévoit de mieux borner dans le temps les dispositions de l'article 1^{er} decies afin d'éviter de porter atteinte au droit du travail au-delà de la période de crise sanitaire. En outre, il procède à un ajustement sémantique.

L'amendement COM-93 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 1^{er} decies ainsi modifié.

Articles additionnels après l'article 1^{er} decies

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-94 tend à sécuriser le maintien de l'indemnisation des demandeurs d'emploi dont les droits sont arrivés à échéance depuis le 1^{er} mars 2020 et non depuis le 12 mars 2020. Cet amendement est

cohérent avec la suppression que je vous ai proposée à l'article premier. Mon amendement COM-95 est également cohérent avec une autre des suppressions d'habilitation que je vous ai proposées à l'article 1^{er}, au sujet de la représentativité pour siéger au CPSTI.

La crise sanitaire a conduit le Gouvernement à reporter au premier semestre 2021 le prochain scrutin visant à mesurer l'audience syndicale auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés. Il est également nécessaire de reporter le prochain renouvellement général des conseils de prud'hommes ainsi que celui des commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI). J'y suis favorable, mais pas sous la forme d'une habilitation à légiférer par ordonnance : par mon amendement COM-96, je vous propose donc d'inscrire directement ces dispositions dans le droit en vigueur.

Mon amendement COM-98 a le même objet, s'agissant ici du recours au prêt de main d'œuvre entre entreprises. En outre, il prévoit que l'avenant au contrat de travail du salarié ne précise pas les horaires de travail, mais se borne à prévoir un volume d'heures hebdomadaire.

Les amendements COM-94, COM-95, COM-96 et COM-98 sont adoptés et deviennent articles additionnels.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter ces articles additionnels.

Article 6 (délégué)

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – L'article 6 introduit par l'Assemblée nationale vise à demander un rapport au Gouvernement. Les demandes de rapport ne constituent pas une méthode législative satisfaisante. Conformément à la position habituelle du Sénat, mon amendement COM-97 propose donc de supprimer cet article.

L'amendement de suppression COM-97 est adopté.

En conséquence, la commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 6.

Droit social applicable aux travailleurs indépendants économiquement dépendants - Examen du rapport d'information (en visioconférence)

M. Michel Forissier, rapporteur. – Le rapport que nous vous présentons ce matin est le fruit de plusieurs mois de travaux, entamés en octobre dernier, et de près de quarante auditions.

La mission qui nous était confiée portait sur le droit social applicable aux travailleurs indépendants économiquement dépendants. Derrière cette formulation complexe se cache une réalité qui ne l'est pas moins et si ceux qu'on a coutume d'appeler les travailleurs des plateformes sont au cœur du sujet les deux notions ne se recoupent pas totalement. Pour autant, la question des plateformes donne une acuité nouvelle à une problématique ancienne, et nos travaux se sont fortement concentrés sur ce sujet.

Ce prisme a été validé par l'actualité : pendant la période de confinement dont nous sortons, certains travailleurs de plateformes, en particulier les livreurs à deux-roues qui

ont poursuivi leur activité, ont été plus visibles que jamais, ce qui a alimenté le débat sur leur fragilité économique et leur exposition aux risques.

Plusieurs remarques nous semblent devoir être faites à titre liminaire.

Premièrement, malgré un effet de loupe médiatique, il convient de ne pas exagérer l'ampleur du phénomène que nous étudions. Les travailleurs de plateformes sont visibles partout, sauf dans les statistiques. Il n'existe guère de recensement exhaustif des travailleurs utilisant des plateformes numériques, mais les différents travaux disponibles laissent penser que le nombre de travailleurs indépendants utilisant une plateforme numérique de mise en relation est compris entre 100 000 et 200 000 personnes. Encore faut-il garder à l'esprit qu'une partie importante des utilisateurs de plateformes ne cherche qu'un revenu d'appoint plus ou moins ponctuel à côté d'une activité principale, qui peut être un travail salarié ou des études.

Par ailleurs, tous les utilisateurs de plateformes de mise en relation ne sont pas économiquement dépendants. Un certain nombre d'entre eux en tirent d'ailleurs des revenus substantiels et ne voient dans le recours à une plateforme numérique qu'un moyen plus aisé d'accéder à une clientèle. Des travaux de l'Insee laissent penser que 4 % des indépendants, soit 0,5 % de la population active occupée, sont économiquement dépendants d'un intermédiaire, qu'il s'agisse ou non d'une plateforme. Il ne s'agit donc pas d'un phénomène aussi massif que son poids dans le débat public le laisserait penser.

Deuxièmement, la définition d'une plateforme comme intermédiaire de mise en relation entre un client et un travailleur indépendant recouvre une multitude de situations très différentes les unes des autres. Ce qu'on désigne comme « travailleur de plateforme » peut en réalité être aussi bien un chauffeur de voiture de transport avec chauffeur (VTC), un livreur à vélo ou un consultant en informatique. Les profils de ces travailleurs varient également fortement. Alors que les chauffeurs de VTC exercent généralement cette activité à titre principal, voire exclusif, les livreurs à vélo sont souvent des étudiants et collaborent en moyenne pendant quelques mois avec une plateforme. Dans le domaine de l'hôtellerie-restauration, l'arrivée de plateformes comme Brigad conduit certains travailleurs qui étaient en CDI à temps partiel ou qui enchaînaient les contrats courts à exercer le même métier dans d'autres conditions. La temporalité des activités dont il est question n'est pas non plus la même d'une plateforme à l'autre.

Troisièmement, si Uber ou Deliveroo sont des multinationales dont la stratégie est tournée vers la recherche de profits, il existe des plateformes de l'économie sociale et solidaire. La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a ainsi créé, à titre expérimental, le statut d'entreprise d'insertion par le travail indépendant afin d'offrir une nouvelle voie d'insertion à des publics éloignés de l'emploi pour lesquels un emploi classique est inadapté.

Enfin, si le développement des plateformes numériques pose un certain nombre de problèmes, il convient de ne pas oublier les opportunités qu'elles représentent. Certains travailleurs des plateformes font partie de populations connaissant des difficultés multiples d'accès à l'emploi, du fait de leur niveau d'études ou de leur origine. Les services proposés par les plateformes peuvent en outre répondre à des besoins ou du moins avoir des effets bénéfiques pour leurs utilisateurs, qu'il s'agisse de particuliers – je pense notamment à l'effet des VTC sur l'offre de transport urbain – ou d'entreprises, et notamment de restaurants dans le cas des livreurs.

Cette diversité de modèles regroupés sous une même appellation incite les pouvoirs publics à la prudence quant aux mesures qui doivent être prises. Une mesure mal calibrée pourrait ainsi avoir des effets indésirables en fragilisant le modèle de certaines plateformes qui ne posent aujourd'hui aucune difficulté particulière. Au demeurant, il convient de garder à l'esprit que si certaines plateformes internationales ont la capacité financière d'absorber de nouvelles contraintes, d'autres, et notamment des jeunes entreprises innovantes françaises, qui sont souvent plus vertueuses, n'en n'ont pas les moyens.

Les travailleurs des plateformes sont avant tout des indépendants. Il s'agit généralement de micro-entrepreneurs, même si d'autres statuts peuvent être choisis, notamment dans le cas des VTC.

Par hypothèse, ils ne relèvent donc pas du droit du travail et ne bénéficient pas des dispositions du code du travail relatives, par exemple, au salaire minimum, aux congés payés ou à l'encadrement de la rupture du contrat de travail. Depuis le début de la crise sanitaire, ils n'ont pas bénéficié de la large ouverture de l'activité partielle prévue au titre des mesures d'urgence pour faire face aux conséquences de l'épidémie du Covid-19.

En revanche, les indépendants bénéficient d'une couverture sociale que l'on ne peut pas qualifier de dérisoire, même si elle est moins complète que celle des salariés. Ils bénéficient de la même couverture que les ressortissants du régime général en matière de prise en charge des frais de santé. Les prestations de la branche famille sont également décorrélées du statut.

Pour les droits de nature plus contributive, tels que l'assurance vieillesse ou les prestations en espèces, les droits acquis sont généralement plus faibles en raison d'un effort contributif moins élevé.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Ces droits sont encore plus limités s'agissant des micro-entrepreneurs qui ne cotisent pour leur retraite que dans la mesure où ils réalisent un chiffre d'affaires, alors que les entrepreneurs individuels classiques sont soumis à une cotisation minimale leur permettant de valider au moins trois trimestres par an.

En revanche, certaines protections ne sont pas assurées aux travailleurs indépendants. Ainsi, les indépendants ne sont couverts contre les accidents du travail que s'ils souscrivent une assurance volontaire. Ils ne sont pas couverts par l'assurance chômage, et la promesse du Président de la République de mettre en œuvre une assurance universelle s'est, au contact de la réalité, transformée en une mesure nettement moins ambitieuse. Elle est en effet soumise à des conditions restrictives qui en excluent de fait la grande majorité des travailleurs de plateformes.

Cette couverture sociale incomplète peut s'avérer problématique dans le cas de travailleurs précaires avec de faibles revenus qui ne peuvent pas s'auto-assurer et ont, du reste, une préférence pour le présent qui ne les incite pas à le faire. De plus, pour ces « petits indépendants », des questions d'équité se posent quant au rapport entre le niveau des prélèvements et les droits qui leur sont ouverts.

Il n'en reste pas moins que ce déficit de protection sociale, s'il constitue le cœur de notre sujet, doit être relativisé.

Le débat sur le droit social applicable aux travailleurs des plateformes s'est trop souvent focalisé sur la question de la requalification en travail salarié de prestations accomplies par des travailleurs indépendants. Il nous semble qu'il convient de dépasser cette question.

La distinction entre travail indépendant et salariat n'est pas clairement posée dans la loi. Elle est opérée par le juge, au cas par cas, en fonction d'un faisceau d'indices permettant ou non de constater l'existence d'un lien de subordination. Notons que le choix des parties de conclure un contrat commercial ne fait en rien obstacle à la capacité du juge de requalifier ce contrat en contrat de travail. Par ailleurs, selon une jurisprudence constante, le juge n'a jamais accepté de retenir la notion de dépendance économique, au demeurant difficile à définir, pour caractériser l'existence d'un contrat de travail.

La jurisprudence en la matière n'est pas nouvelle et les récentes décisions de la Cour de cassation s'inscrivent dans une continuité certaine. La Cour a ainsi récemment donné raison à un chauffeur Uber, considérant notamment que le pouvoir de sanction de la plateforme était constitutif d'une relation de subordination. Dans d'autres cas, pour lesquels les mêmes éléments n'étaient pas réunis, les décisions des juges ont été différentes.

Il nous semble qu'il n'est pas pertinent que le législateur intervienne, ni pour créer une présomption irréfragable de non-salariat qui conduirait à valider des stratégies de contournement, ni pour inclure l'ensemble des travailleurs de plateformes dans le champ du salariat.

Il serait en effet curieux et quelque peu artificiel de considérer que, dès lors qu'un travailleur a recours aux services d'une plateforme, il en devient le salarié quand bien même il conserverait une indépendance réelle en matière de choix de ses horaires et ne serait soumis à aucun pouvoir de direction. Par ailleurs, il semble que le salariat n'est pas une revendication majoritaire parmi les travailleurs des plateformes. En effet, il n'est pas apparu au cours de nos auditions que les intéressés seraient prêts à travailler sous la direction d'un employeur qui leur dirait quand et comment ils doivent exercer leur activité.

Les propositions tendant à créer un troisième statut nous semblent également devoir être écartées. En effet, une telle solution conduirait à substituer à une frontière aujourd'hui brouillée deux frontières qui ne seraient pas nécessairement plus nettes. Surtout, les exemples étrangers montrent que la création d'un troisième statut peut exercer une force d'attraction sur les salariés précaires, qui seraient alors moins protégés.

Nous écartons également la proposition tendant à créer un statut de salarié autonome, sur laquelle notre commission aura prochainement à se prononcer. Un tel statut, permettant au travailleur de choisir unilatéralement ses heures de travail indépendamment des besoins de l'entreprise, est certes séduisant et pourrait d'ailleurs intéresser nombre de nos concitoyens, mais convenons que la gestion de tels salariés « à éclipses » serait pour le moins complexe.

Si les travailleurs indépendants ne demandent pas massivement à être requalifiés en tant que salariés, ils demandent néanmoins davantage de protection et il nous semble que cette demande est légitime.

Un certain nombre de règles issues du droit du travail et de garanties de sécurité sociale ont progressivement été étendues au-delà des seuls salariés. Nous recommandons de pousser plus loin cette logique.

La loi El Khomri a créé, au sein de la septième partie du code du travail, un chapitre dédié aux travailleurs des plateformes, et la loi d'orientation des mobilités (LOM) a contribué à lui donner de la substance. Nous proposons de compléter ces dispositions en transposant notamment les règles applicables aux salariés en matière de non-discrimination à l'embauche et de droit aux congés. Une obligation de motivation pourrait également être imposée pour lutter contre les ruptures abusives de relations commerciales.

Il nous semble en revanche difficile d'introduire une rémunération minimale. Les rémunérations horaires constatées sont en effet généralement déjà supérieures au SMIC et les pouvoirs publics n'ont pas forcément la capacité ni la légitimité pour fixer, secteur par secteur, des prix minima.

Par ailleurs, il nous semble que la logique d'universalisation de la sécurité sociale peut être prolongée. Les employeurs sont aujourd'hui tenus de proposer une complémentaire santé à leurs salariés qui n'en sont pas dotés par ailleurs. Cette obligation pourrait être étendue aux plateformes de mise en relation.

De plus, les travailleurs de plateformes ont la possibilité de s'assurer contre les accidents du travail ou de s'affilier à la sécurité sociale pour la couverture du risque accident du travail. Les cotisations sont alors prises en charge par la plateforme. Cette faculté pourrait être rendue obligatoire.

S'agissant de l'autre grand risque qui n'est pas couvert pour les indépendants, le risque de chômage, il nous semble difficile d'étendre la logique assurantielle actuelle, qui repose sur des contributions et sur la notion de perte involontaire d'emploi. Pour autant, la réforme des minima sociaux pourrait déboucher sur la création d'un véritable filet de sécurité universel, dont bénéficieraient les travailleurs indépendants perdant leur emploi.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Nous recommandons en outre d'examiner les règles de la micro-entreprise.

Ce régime a été créé en 2008 afin de faciliter les créations d'activités indépendantes par des personnes sans emploi ou souhaitant développer une activité accessoire. Il est aujourd'hui largement utilisé par les travailleurs des plateformes en raison de sa simplicité et du taux de cotisations sociales relativement faible qu'il suppose. Dans ce cadre, le régime de la micro-entreprise peut conduire à solvabiliser artificiellement des activités peu créatrices de valeur. Cet effet peut être renforcé par les réductions de cotisations au titre de l'aide aux créateurs d'entreprise (ACRE), ce qui a d'ailleurs conduit le Gouvernement à resserrer les conditions d'éligibilité à cette aide à compter de 2020.

Il conviendrait sans doute de s'interroger sur ce régime et, par exemple, de prévoir une convergence progressive avec le régime de l'entrepreneur individuel classique. Cette convergence pourrait n'être prévue que pour les micro-entrepreneurs réalisant un chiffre d'affaires supérieur à un certain seuil, afin de ne pas remettre en cause les activités accessoires.

Là encore, les actions des pouvoirs publics devront être mesurées avec précaution de manière à concilier les objectifs d'emploi et de protection sociale.

Enfin, des alternatives à ce régime pourraient être encouragées, tel le statut d'entrepreneur salarié de coopérative qui permet d'allier les protections du salariat à la liberté du travail indépendant. Cette solution est peu utilisée aujourd'hui en raison de son coût pour les travailleurs. En tout état de cause, elle ne saurait être imposée, car l'adhésion à une coopérative suppose un engagement volontaire.

En matière de régulation des plateformes, nous sommes très réservés à l'égard des chartes de responsabilité sociale, facultatives et établies unilatéralement par les plateformes, qui ont été introduites par la LOM. La charte, lorsqu'elle existe, doit être homologuée par l'administration qui vérifiera sa conformité à la loi. C'est sans doute « mieux que rien », mais, en termes de protection des travailleurs, ce n'est presque rien.

Cet outil a d'abord été promu par les plateformes de mobilité à des fins de sécurisation juridique. En censurant une partie du dispositif, le Conseil constitutionnel a presque totalement désamorcé cette fonction de la charte.

Parmi les voies possibles de régulation, nous avons étudié la possibilité de soumettre certaines plateformes à un dispositif d'autorisation préalable. Une telle restriction à la liberté d'entreprendre est possible, si elle est justifiée par l'intérêt général et à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Dans le secteur des VTC, il existe des exemples internationaux, tels que la licence délivrée à Londres aux véhicules, aux chauffeurs et aux plateformes par l'agence *Transport for London*.

Une telle proposition présente des inconvénients : une certaine lourdeur administrative, et un risque de favoriser les acteurs les plus importants en dressant des barrières à l'entrée.

Elle pourrait toutefois s'avérer pertinente pour des raisons de sécurité des usagers ou de régulation de l'offre, dans des secteurs comme celui des transports urbains, éventuellement dans le cadre des compétences des autorités organisatrices de mobilité. Dans les cas où il s'imposerait, un tel agrément pourrait inclure des critères sociaux : par exemple, des garanties en matière de prévention et de couverture des accidents du travail, à défaut d'assurance obligatoire, ou en matière de tarification, de manière à assurer un revenu décent aux travailleurs.

Par ailleurs, pour répondre au besoin de sécurisation des plateformes ayant des pratiques vertueuses, le rescrit est un outil souple qui permet à une entreprise de demander à l'administration de se prononcer *ex ante* sur la qualification de sa situation. À l'image du « rescrit Pôle emploi » créé par la loi pour un État au service d'une société de confiance, un rescrit spécifique pourrait être spécialement adressé aux plateformes pour leur permettre de s'assurer du caractère non salarié de la relation avec leurs partenaires.

Quant aux travailleurs, ils ont la possibilité de mandater la plateforme afin qu'elle réalise pour leur compte leurs démarches déclaratives ainsi que le paiement de leurs cotisations et contributions sociales. Nous proposons de rendre obligatoire ce mandatement afin de simplifier et de fiabiliser les démarches des travailleurs concernés.

Nous croyons que le dialogue social et la construction d'une représentativité des travailleurs de plateformes sont une voie de régulation féconde.

Plusieurs obstacles se dressent face au développement d'un dialogue social structuré entre travailleurs et plateformes. Premièrement, le droit de l'Union européenne considère a priori toute entente entre travailleurs indépendants comme une entrave à la libre concurrence. Des instruments internationaux peuvent néanmoins nous permettre de dépasser l'opposition entre droit de la concurrence et droit du travail.

Deuxièmement, l'atomicité et l'isolement des travailleurs ne favorisent pas leur inscription dans une démarche de défense d'intérêt collectif. De manière générale, il est difficile de construire une solidarité entre les travailleurs indépendants. Les jeunes travailleurs des plateformes sont aujourd'hui particulièrement éloignés du syndicalisme, et les organisations qui ont réussi à se faire entendre, comme le Collectif des livreurs autonomes de Paris (CLAP), ont une audience difficile à mesurer parmi les livreurs.

Troisièmement, la volonté d'autonomie des plateformes les rend rétives à l'organisation d'un dialogue social dont elles ne fixeraient pas les règles, comme dans le cadre de la charte.

L'enjeu est donc de parvenir à bâtir un cadre de représentation sans le calquer sur celui du salariat. Il est souhaitable que cette représentation soit mise en place dans le cadre d'instances *ad hoc* au niveau du secteur professionnel et non au niveau d'une plateforme. En outre, elle devrait être territorialisée, comme dans le cas des TPE, et mise en place à une échelle pertinente déterminée en fonction du secteur.

Dans ce cadre, pourraient être représentés les plateformes, les travailleurs indépendants, mais aussi, le cas échéant, les entreprises utilisatrices de leurs services.

Nous pensons que les représentants des travailleurs devraient être élus, avec des critères d'éligibilité qui tiennent compte de la brièveté de la durée moyenne de leur collaboration avec les plateformes.

Des thèmes de négociation obligatoire pourraient être définis en vue de la conclusion d'accords collectifs au sein de ces instances. Dans cette optique, les huit items fixés dans le code du travail pour les chartes de responsabilité sociale pourraient devenir des thèmes de négociation.

Toutefois, la difficulté majeure de la conception de tels accords porte sur leur applicabilité à des travailleurs indépendants. Pour surmonter ceci, nous recommandons de prévoir un mécanisme d'extension des accords à l'ensemble des travailleurs d'un secteur, sur le modèle du mécanisme applicable aux entreprises pour les accords de branche. Les accords pourraient s'appliquer aux plateformes suivant les mêmes modalités.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Voilà, mes chers collègues, les principaux résultats de nos travaux sur ce sujet d'actualité, situé au croisement du droit du travail et de celui de la protection sociale.

Contrairement à la présentation qui en est souvent faite, nous pensons, en résumé, que la question du statut n'est pas l'essentiel. Plaquer le modèle du salariat sur des situations auxquelles il n'est pas adapté ne saurait être une solution satisfaisante et ne répondrait ni aux aspirations des travailleurs concernés ni aux besoins de la société. Il importe plutôt

d'encourager des mutations qui s'imposent à nous en renforçant la protection de l'ensemble des actifs. La crise que nous connaissons actuellement rend d'ailleurs plus évidente la nécessité de ne laisser personne au bord du chemin.

M. Alain Milon, président. – Merci pour cet excellent rapport.

Mme Pascale Gruny. – Je remercie les trois rapporteurs pour le travail de fond qu'ils ont mené sur un sujet complexe. La jurisprudence n'est pas uniforme, ce qui est dommage. Dans le domaine du transport, un chauffeur a été requalifié en salarié, car il ne travaillait que pour un seul client – le lien de subordination était évident.

Je retiens la volonté d'une partie de ces travailleurs d'avoir la liberté de s'organiser : le cadre du salariat n'est donc pas envisageable. La protection sociale est essentielle : ces travailleurs doivent être protégés. En outre, j'estime qu'une rémunération horaire minimale pourrait être envisagée.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Je remercie également les rapporteurs pour leur travail.

Nous allons examiner en commission le 27 mai prochain une proposition de loi déposée par mon groupe sur les travailleurs des plateformes numériques. La crise sanitaire actuelle fragilise encore davantage ces personnes déjà vulnérables. Les travailleurs ont droit à un statut salarial, protecteur, avec des droits à une couverture maladie et à la retraite. Certains sont malades, alors même qu'ils n'ont pas de couverture sociale. Ce type de situation ne doit pas s'étendre.

Nous nous abstiendrons sur ce rapport, car nous reconnaissons le travail important qui a été effectué.

Mme Monique Lubin. – Je remercie les rapporteurs pour leur travail d'une grande qualité, qui alimentera le débat que nous aurons – je l'espère – dans les mois à venir.

Je ne suis pas d'accord avec tout ce qui a été dit, mais je partage certains constats. Nous avons, nous aussi, déposé une proposition de loi sur le sujet. Nous considérons que les conditions de travail sur un grand nombre de plateformes constituent une atteinte grave au droit du travail, et un recul important. Cette situation me fait penser au tâcheronnage ou au métayage, en vigueur dans les Landes il y a plus de 70 ans. Ce retour en arrière est absolument insupportable.

Nous souhaitons que ces travailleurs puissent accéder à des droits identiques à ceux des salariés. Nous sommes foncièrement opposés au statut de travailleur indépendant lorsque des plateformes d'intermédiation gagnent énormément d'argent sur le dos de personnes particulièrement précaires.

Nous nous battons dans les mois à venir sur cette question qui nous tient à cœur. Dans un premier temps, l'important était que le sujet soit au moins abordé. Ces métiers se sont développés anonymement ; or tout ce qui est anonyme finit par être accepté. Vous vous êtes saisis de cette question, tout comme nous et nos collègues du groupe communiste. C'est déjà un progrès. J'espère que nous parviendrons à des résultats concrets.

Nous nous abstiendrons sur ce rapport.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les plateformes représentent un ensemble hétérogène. On constate que certaines plateformes permettent aux utilisateurs de gagner 120 euros par an, d'autres 150 000 euros par an : elles ne peuvent donc être traitées de la même façon.

On ne peut pas dire que les utilisateurs des plateformes, généralement sous le statut de micro-entrepreneurs, soient dépourvus de tout droit. Ils sont couverts par l'assurance maladie et ont droit aux prestations familiales. On ne peut pas apporter une solution unique, car – j'insiste – les situations sont très variées.

Madame Lubin, il faut trouver un terrain d'entente qui nous permette d'avancer, notamment en matière de droit du travail. Je ne suis pas certaine que nous le trouvions dans la proposition de loi qui va être examinée.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Le modèle des plateformes est limité, puisqu'il représente seulement 1 % de la population active.

Mme Gruny a évoqué le cas du chauffeur qui avait bénéficié d'une requalification, car il ne travaillait que pour un seul client d'une plateforme. Je précise que la requalification s'est faite à l'encontre non pas de la plateforme, mais du client.

Mme Apourceau-Poly estime que chaque travailleur a droit au statut de salarié. Je ne suis pas d'accord avec ce postulat : si ce modèle économique fonctionne, c'est parce que nombre d'indépendants ne souhaitent pas un statut de salarié. Ce qu'ils veulent, c'est une protection sociale et, surtout, une reconnaissance des maladies professionnelles et des accidents du travail.

Mme Lubin a évoqué le fait que les plateformes gagnaient beaucoup d'argent : ce n'est pas vrai ! À l'heure actuelle, nombre d'entre elles ne font pas de bénéfices.

Néanmoins, nous devons rester vigilants, particulièrement dans le contexte de la crise actuelle. De nombreuses personnes pauvres ou au chômage risquent de voir dans les plateformes le seul moyen d'obtenir un revenu.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Avec ce rapport, nous avons voulu éclairer la commission qui est saisie de propositions de loi sur le sujet. Notre travail est avant tout une photographie de la situation existante. Celle-ci découle d'un principe simple : la nature a horreur du vide. Si le modèle des plateformes s'est développé, c'est parce que tout le monde ne trouve pas sa place dans le salariat ou dans une entreprise classique.

Il faut sans doute faire évoluer le statut du micro-entrepreneur : alors que le législateur l'avait conçu pour permettre le démarrage d'une activité, on constate qu'il se pérennise.

Certains collègues ne voient que l'aspect négatif des plateformes, mais il ne faut pas oublier qu'elles permettent une forme d'insertion et qu'elles fournissent ce qu'on a coutume d'appeler des « jobs » étudiants.

Aujourd'hui, on ne peut pas résoudre par une proposition de loi la question complexe des plateformes. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé quatorze recommandations, qui forment une base de travail. J'invite nos collègues à lire attentivement notre rapport. Le législateur doit respecter la liberté d'entreprendre, tout en

protégeant les travailleurs indépendants d'une dépendance excessive, de la captation du marché et d'une fixation arbitraire des tarifs.

Des modèles nouveaux doivent pouvoir se développer. Aujourd'hui, ce sont les plateformes – il faut veiller à ce que leur développement n'ait pas d'effet négatif ; demain, il y aura d'autres systèmes.

Le Président de la République a émis le souhait d'une protection sociale universelle. Le mot est peut-être un peu excessif. Tout le monde a droit à une protection sociale de base, minimale ; ensuite, chacun est libre d'épargner davantage pour avoir une retraite plus importante. C'est le premier problème à régler.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Désignation d'un rapporteur (en visioconférence)

M. Alain Milon, président. – Le groupe socialiste et républicain a formulé une demande d'inscription à l'ordre du jour du 3 juin prochain d'une proposition de loi portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes du Covid-19 pour laquelle le Gouvernement n'a pas engagé la procédure accélérée qui aurait permis l'examen du texte dans un tel délai. Ce texte devrait être donc examiné à la fin du mois de juin.

J'ai reçu la candidature de notre collègue Corinne Féret.

Y a-t-il des oppositions ?...

La commission nomme Mme Corinne Féret, rapporteure sur la proposition de loi n° 425 (2019-2020) portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes du Covid-19.

M. Alain Milon, président. – Je souhaite beaucoup de courage à notre rapporteure sur ce sujet complexe et voudrais lui livrer mon sentiment personnel sur ce texte.

La mise en place d'un fonds d'indemnisation pour une contamination par une maladie infectieuse constituerait un précédent majeur, qui bouleverserait les principes qui ont jusqu'à présent prévalu pour engager la responsabilité de l'État et justifier d'une indemnisation.

Compte tenu des incertitudes scientifiques qui persistent dans la connaissance du Covid-19 et de ses effets sur la santé à long terme, il semble largement prématuré d'envisager un mécanisme d'indemnisation, alors que les experts ne seront pas en capacité de se prononcer définitivement sur l'existence d'un lien entre la contamination et la survenue de pathologies incapacitantes.

Il est difficile également d'établir avec certitude pour les personnes ayant poursuivi une activité professionnelle ou bénévole le lien de causalité entre le maintien de leur activité et leur contamination.

Enfin, l'adossement du fonds à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), comme le prévoit la proposition de loi, apparaît très peu pertinent

compte tenu de la vocation de l'office à indemniser les dommages causés par une prise de médicaments.

M. Michel Forissier. – Il y a un temps pour tout. Tant que nous ne sommes pas sortis de la crise, cette proposition de loi est prématurée. Il est toujours possible d'impliquer le Gouvernement, car il est totalement responsable de son action, mais il faut attendre, car l'évaluation scientifique ne peut se faire aujourd'hui.

La réunion est close à 11 h 20.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 13 mai 2020

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La téléconférence est ouverte à 8 h 30.

Audition, en téléconférence, de M. Gaël Giraud, économiste, sur la "relance verte"

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur Giraud, nous sommes heureux de pouvoir échanger ce matin avec vous. Vous êtes économiste, directeur de recherche au CNRS, professeur à l'École nationale des ponts et chaussées. Vous avez été récemment, pendant plusieurs années, le chef économiste de l'Agence française de développement et vous vous êtes, au cours des dernières semaines, exprimé à plusieurs reprises au sujet de la crise que nous traversons.

Nous inaugurons aujourd'hui avec vous un cycle d'auditions prospectives pour évaluer les conséquences qu'il convient de tirer des événements liés à la crise sanitaire. Vous vous êtes prononcé à plusieurs reprises dans la presse en faveur d'une réindustrialisation verte et d'une relocalisation de notre économie. Vous prônez notamment l'annulation des dettes publiques européennes.

Vous êtes également très critique sur les conditions dont a été assortie la recapitalisation des entreprises nationales stratégiques en difficulté, au motif qu'elles ne sont pas assez contraignantes. Nous souhaitons donc entendre ce matin votre analyse de la crise et, surtout, vos propositions pour que la transition écologique soit non pas sacrifiée, mais constitue le nouveau socle de notre croissance.

M. Gaël Giraud, économiste. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, cette crise sanitaire, on le sait, n'est certainement pas la dernière, puisque le réchauffement climatique et l'érosion de la biodiversité provoqueront la multiplication de pandémies de type Covid, malaria, anthrax, et peut-être même grippe espagnole.

Je perçois donc les événements récents comme une grande répétition générale, finalement pas si sévère que cela, aussi paradoxal que cela puisse paraître. Le taux de létalité du virus est en effet relativement faible, et nous pourrions connaître bien pire. Relancer l'économie française sans tenir compte des leçons de la pandémie et du réchauffement climatique n'aurait aucun sens.

Sur la question du réchauffement, je porte à votre attention le fait que les dernières simulations des climatologues sur l'impact du réchauffement climatique sur le territoire français sont extrêmement alarmantes. Dès 2040, l'agriculture française pourrait manquer dramatiquement d'eau, puisque 40 % de l'eau disponible aujourd'hui disparaîtrait : les sécheresses répétées, de plus en plus sévères, deviendraient quasiment permanentes. Par ailleurs, la combinaison des séquences d'hyperthermie, c'est-à-dire de canicule, et d'humidité dans l'atmosphère pourrait rendre le sud de l'Europe invivable avant la fin du siècle. On le sait, l'exposition, sans air conditionné, d'un corps humain à des combinaisons d'humidité et de

chaleur est mortelle au bout de six ou sept heures. Et je ne parle pas du bassin du Congo, de l'Amazonie, de l'Amérique centrale ou de l'Asie du Sud-Est ! Une telle situation engendrerait probablement des centaines de millions, sinon des milliards, de réfugiés climatiques dans le monde au cours de la deuxième moitié de ce siècle.

Dans une telle perspective, je considère comme une question de sécurité nationale la prise en compte de ces données et la préparation du « monde d'après ».

De mon point de vue d'économiste, la construction de la zone euro, avec ses faiblesses, a accéléré la divergence entre les économies européennes et favorisé la désindustrialisation de l'économie française. L'industrie ne pèse plus aujourd'hui qu'environ 12 % du PIB français ; il en va de même pour l'Italie, alors que ces deux pays n'avaient certainement pas à rougir de leur industrie voilà une vingtaine d'années.

La pandémie a révélé l'extrême fragilité des chaînes d'approvisionnement internationales à flux tendus, sans stocks, qui constituent le meilleur moyen de générer du profit à très court terme.

Il nous faut donc relocaliser une partie de notre économie. Cela ne signifie pas la fin de la globalisation marchande. Il s'agit simplement d'affirmer une souveraineté économique française et une volonté de réindustrialisation verte. Le grand schéma macro-économique ayant considérablement favorisé la délocalisation de l'économie française n'existe plus aujourd'hui. La planète avait fait de la Chine le grand atelier du monde. Ce pays produisait des biens industriels à bas coût, grâce à des salaires de misère. Les Occidentaux étaient deux ou trois fois bénéficiaires. Ils achetaient pour pas cher des produits ; l'excédent commercial chinois était réinvesti dans la sphère financière occidentale *via* le rachat de titres de dette publique américains, mais aussi, plus largement, l'alimentation de la sphère financière. Notre propre argent nous revenait, ou en tout cas revenait sur les comptes en banque de ceux qui bénéficiaient de la rente financière. Cela nous a également permis de nous donner bonne conscience en matière d'émissions de CO₂.

Ce schéma s'est effondré après 2008, la Chine ayant compris qu'elle ne pouvait pas faire confiance aux marchés financiers occidentaux, qui sont trop peu régulés. Elle a donc décidé de ne plus réinvestir ses excédents commerciaux chez nous et de réorienter sa production industrielle vers son propre marché intérieur et le bassin du sud-est asiatique, ce qui n'est possible que si elle dispose d'une demande solvable, soit d'une classe moyenne capable d'absorber son excédent industriel. C'est la raison pour laquelle les salaires chinois sur la côte Est ont augmenté considérablement au cours des dix dernières années.

Il n'est donc plus rentable, pour les industriels européens, français en particulier, de se délocaliser en Chine. Ils se tournent désormais vers le sud-est asiatique. Cette région pourra-t-elle devenir la deuxième usine du monde ? La réponse est non, car elle sera frappée de plein fouet par le réchauffement climatique et subira certainement la même logique économique. L'Afrique se transformera-t-elle, dès lors, en troisième usine mondiale ? Nous pourrions rentrer dans ce débat si vous le souhaitez.

Selon moi, tous les paramètres sont réunis pour que l'on mette en œuvre une relocalisation. Il convient de conjuguer cet impératif avec la transition écologique, en particulier avec les plans de transition discutés par le comité des experts dans le cadre du débat national sur la transition énergétique lancé par Delphine Batho en 2013. À l'époque, nous avons examiné une dizaine de scénarios de transition pour la France, qui se

distinguaient les uns des autres par la nature du *mix* énergétique français en 2035, c'est-à-dire par la part du nucléaire.

Quelle que soit l'option retenue, les grandes étapes de cette politique sont connues.

Il s'agit tout d'abord de la rénovation thermique des bâtiments, notamment publics. Rien ne s'oppose à cet immense projet, parfaitement finançable, que j'avais présenté au secrétaire général adjoint de l'Élysée en 2014. Un certain nombre de banques et d'entreprises du BTP avaient parfaitement compris qu'il s'agissait d'une démarche extrêmement intéressante, qui permettrait de revitaliser nos centres-villes.

Il s'agit ensuite de la mobilité verte. Je ne vois aucune raison d'autoriser aujourd'hui les constructeurs automobiles français à remettre en ligne de production des voitures à moteur thermique, dans la mesure où l'on sait faire la voiture électrique. Certes, il y a une question d'approvisionnement en lithium, métal nécessaire aux batteries. Fort heureusement, la planète en dispose en quantité suffisante pour les cinquante prochaines années, même si tout le monde se mettait à produire des voitures électriques. Par ailleurs, les normes européennes incitent fortement les constructeurs automobiles à passer à la voiture électrique.

Il s'agit également de la réindustrialisation et de la relocalisation vertes de l'économie française, avec des distinctions entre les secteurs et leur caractère capitalistique : plus ils dépendent de machines, plus la relocalisation est facile ; plus ils dépendent d'une main-d'œuvre bon marché, plus elle est compliquée. J'en veux pour preuve l'exemple des ouvriers saisonniers en France. Le véritable goulet d'étranglement, c'est la formation professionnelle. Il faut donc lancer les filières d'apprentissage. La question était déjà prégnante pour la rénovation thermique des bâtiments lors des négociations que j'avais menées entre Matignon et des entreprises du BTP en 2014.

Cette relocalisation est une formidable opportunité à la fois pour proposer des formations professionnelles à nos jeunes, qui n'ont pas du tout envie de s'engager dans les métiers actuels, et pour offrir la possibilité d'une reconversion professionnelle à ceux qui travaillent dans des secteurs condamnés. Je pense en particulier à l'aéronautique. Je profite de cette occasion pour le dire, lancer le projet de terminal 4 à Roissy-Charles-de-Gaulle serait, dans le contexte actuel, une énorme erreur, à la fois stratégique, politique et économique.

M. Cyril Pellevat. – Monsieur Giraud, vous estimez que les aides de l'État aux entreprises devraient être conditionnées au respect de contreparties environnementales : lesquelles ?

À quelle hauteur fixez-vous les dépenses de l'État dans l'économie verte ? N'est-il pas risqué d'investir, alors que le déficit public a explosé à cause du confinement ? Comment financer ces dépenses, alors que l'austérité est de mise depuis plusieurs années déjà au sein de l'Union européenne et que des tensions sur cette question se font sentir ?

Enfin, pensez-vous réellement que l'hélicoptère monétaire serait une meilleure solution que les *quantitative easings* de la Banque centrale européenne ? Comment cela devrait-il être mis en œuvre en France ? Quel montant devrait être alloué au soutien de l'économie réelle ?

M. Gaël Giraud. – Il s’agit de fournir des incitations pour qu’un certain nombre d’entreprises prennent des résolutions en matière de verdissement de leur activité. Dans les discussions que j’ai eues avec des capitaines d’industrie, qu’il s’agisse d’entreprises du CAC 40 ou de PME innovantes, j’ai compris que c’est la pénalisation au titre de la vertu écologique qui les effraie. Mais si tout le monde est soumis aux mêmes critères, tout le monde a intérêt à être vertueux. Si vous êtes seul à devoir être vertueux, vous êtes pénalisé par le *dumping* écologique de vos concurrents. La question des contreparties est donc totalement à la main de l’État français, la possibilité d’une vérification étant fondamentale. Pour ce qui concerne la rénovation thermique des bâtiments, les contrats de performance énergétique fonctionnent très bien. On peut en faire autant pour l’ensemble des entreprises, pourvu que l’on dispose de critères quantitatifs clairs pour mesurer la profondeur des efforts qu’elles réalisent.

La question de l’investissement de l’État et de l’explosion de la dette publique constitue bien évidemment un sujet politique, économique et financier majeur. Le coût de cet investissement dépend de la nature du plan de reconstruction écologique mis en œuvre. Pour la rénovation thermique des bâtiments publics hors logement social, soit 10 % du bâti français, cela coûterait – j’ai fait le calcul avec une équipe d’ingénieurs – entre 10 milliards et 15 milliards d’euros par an pendant trois ans. Cela permettrait de réduire de 15 % les émissions de CO₂ de ce bâti et de créer 1,5 million d’emplois.

Tout cela est parfaitement finançable *via* la garantie publique, qui est hors bilan et ne grève donc pas la dette publique française. C’est un outil dont je fais la promotion depuis des années auprès de Bercy. Nous l’avons utilisé en 2008 pour sauver nos banques, par le biais de la SFEF, la Société de financement de l’économie française, une société de droit privé dont le capital avait été abondé à hauteur de 40 % par l’État et de 60 % par les banques. Elle a levé sur les marchés financiers, avec la garantie publique, 70 milliards d’euros en un an et a reprêté cet argent aux banques privées. Cela a parfaitement fonctionné, en permettant aux banques françaises de passer le cap de la Saint-Sylvestre 2018, en dépit de la tétanie complète du marché interbancaire. On pourrait très bien dupliquer ce mécanisme pour financer tout ce dont nous avons besoin aujourd’hui. Nous venons d’accorder 300 milliards d’euros de garanties publiques. On pourrait en sanctuariser une partie pour aider le secteur bancaire français à financer les projets de la transition écologique. Bien évidemment, la garantie publique ne suffira pas. Pour l’ensemble du projet que j’ai évoqué, il faudrait 50 milliards d’euros tous les ans, ce qui est loin d’être négligeable. Pour autant, ce n’est pas non plus 15 % du PIB français !

La question de la dette publique française ne constitue pas selon moi un enjeu macroéconomique majeur, dans la mesure où la dette privée est beaucoup plus importante que la dette publique. Si on pense, ce qui n’est pas mon cas, que l’urgence des urgences est de se désendetter, il faut commencer par le secteur privé. Pour ce faire, l’État doit continuer d’investir dans l’économie, de manière à éviter la déflation, situation paradoxale dans laquelle plus vous pédalez, plus vous vous enfoncez.

Imaginons que l’ensemble des sénateurs qui nous écoutent et moi-même constituons l’économie française et avons chacun 100 de dette nominale. Si nous essayons tous simultanément de nous désendetter, nous vendrons nos actifs sur le marché. Puisque nous serons tous vendeurs, le prix des actifs baissera. Supposons que j’arrive à réduire le montant nominal de ma dette de 10 %. Si, dans le même temps, le niveau général des prix des actifs a baissé de 15 %, parce que tout le monde est vendeur, ma dette réelle, c’est-à-dire le poids nominal de ma dette, aura augmenté. C’est la raison pour laquelle la cure d’austérité

draconienne infligée à la Grèce entre 2010 et aujourd'hui n'a servi à rien pour ce qui est du ratio dette publique sur PIB. Il est encore de 180 %, alors que le PIB grec a été amputé d'au moins 25 %. Le paradoxe est le suivant : la dette publique a baissé, mais le PIB a baissé à peu près autant que la dette publique ; ainsi, le ratio est resté identique. Dans une situation de pente déflationniste comme celle sur laquelle nous sommes en train de glisser, l'austérité budgétaire est le pire des remèdes. C'est celui des médecins de Molière, qui tue le patient.

Par ailleurs, pour aider le secteur privé à se désendetter, il faut que l'État continue à dépenser. Une fois que le secteur privé, désendetté, pourra réinvestir, l'État réduira progressivement sa dette, dans le cadre d'une croissance engendrant des recettes fiscales. Or le scénario que la Commission européenne et Bercy ont en tête est à l'opposé : il s'agit d'abord de désendetter l'État et de prier pour que le secteur privé se désendette à son tour, ce qui n'arrivera pas.

La question de la dette publique va devenir un problème majeur pour la totalité de l'économie européenne. La dette publique de l'Italie pourrait représenter 160 % du PIB ; celle de la France, 115 %. Les marchés financiers connaîtront probablement des moments de panique. Par conséquent, la question de l'annulation au moins partielle des dettes publiques se posera. Il est évidemment hors de question d'annuler les dettes publiques détenues par des particuliers ou des institutions privées. Mais une large partie de la dette publique européenne est aujourd'hui détenue par la Banque centrale européenne. Pour ma part, je ne vois aucun obstacle, sinon politico-symbolique, à l'annulation de la part des dettes publiques des pays de la zone euro détenue par la BCE, soit 2 000 milliards d'euros pour l'ensemble de la zone euro et 400 milliards d'euros pour la France.

Rien ne s'oppose à ce que la BCE ait des fonds propres négatifs. La Banque des règlements internationaux, la BRI, qui est la banque centrale des banques centrales, a publié un rapport expliquant qu'une banque centrale peut avoir des fonds propres négatifs. Aujourd'hui, on fait semblant de croire que les fonds propres de la Banque centrale européenne, qui s'élèvent à 80 milliards d'euros, légitiment la monnaie qu'elle produit ! Or, ce qui donne du crédit à l'euro, c'est la capacité de l'économie européenne à prospérer. Il convient donc de sacrifier temporairement les fonds propres de la BCE, quitte à la recapitaliser dans dix ans. Certes, les faucons rhéno-flamands y sont farouchement opposés. Pour eux, ce serait un Armageddon politique, qui permettrait à la France de dégager 400 milliards d'euros de marge budgétaire.

Vous m'avez également interrogé sur les *quantitative easings*, en français les politiques d'assouplissement monétaire, et l'hélicoptère monétaire.

Le *quantitative easing* consiste essentiellement en un rachat de titres qui viennent gonfler le bilan de la Banque centrale européenne. Par exemple, une banque privée achète un titre de dette publique française, qu'elle revend immédiatement à la BCE, laquelle s'est engagée à procéder à de tels rachats. C'est rassurant pour l'État français et extrêmement confortable pour la banque, qui bénéficie d'un *free lunch*, c'est-à-dire d'un profit sans risque, mais c'est encore de la dette ! Si vous voulez absolument réduire la dette publique française, il ne faut pas faire du *quantitative easing*. Ce procédé ne résout pas le problème de fond, qui est que le traité de Maastricht fait dépendre le financement public de l'État des marchés financiers, comme si ces derniers servaient l'intérêt général. C'est une hérésie du point de vue économique et politique. En effet, cela ne vous aura pas échappé, ces marchés favorisent toujours le même type de politiques publiques.

De mon point de vue, en amont de ces questions de financement, il convient de reconstituer ce que l'on avait appelé le circuit du Trésor de Bloch-Lainé, qui a rendu possible la reconstruction de la France après la guerre : l'État emprunte directement à sa banque centrale à taux nul, ce qui lui permet de court-circuiter les marchés financiers. Les juristes allemands de la Cour de Karlsruhe s'en sont rendu compte, le *quantitative easing* ne permet pas de reconstituer ce circuit du Trésor. C'est la raison pour laquelle ils l'ont toléré du bout des lèvres depuis cinq ans. Vous l'aurez remarqué, la BCE a racheté davantage de confortables titres de dette française ou allemande, alors que l'Italie aurait bien plus besoin que la France d'un *quantitative easing* musclé. Une telle situation est liée au fait que les marchés financiers tarifient mal la dette italienne.

L'hélicoptère monétaire est quelque chose de bien différent : c'est de la création monétaire qui n'est pas de la dette. Cela consisterait par exemple à demander à la Banque centrale européenne d'abonder la Banque européenne d'investissement, la BEI, pour que celle-ci puisse financer en France des chèques au bénéfice des entreprises, en particulier des PME, et des ménages, à l'instar de ce qu'ont fait les États-Unis et, en partie, l'Allemagne.

L'hélicoptère monétaire, c'est de la « monnaie actif » et non pas de la « monnaie dette ». Lorsque vous accordez un crédit, vous créez de la monnaie, qui circule ensuite dans l'économie. Elle revient tôt ou tard dans le bilan de la banque, au moment du remboursement de la dette, qui correspond, de façon tout à fait normale, à une destruction de monnaie. C'est la raison pour laquelle la quantité de monnaie en circulation augmente en permanence : dans une économie qui croît, il y a chaque jour plus de nouveaux crédits accordés que de remboursements d'anciens crédits.

Par ailleurs, deuxième grande différence, le *quantitative easing* a essentiellement profité au secteur bancaire, et très peu à l'économie réelle. En effet, les banques destinataires de la manne monétaire de la Banque centrale européenne ont financé la bulle financière, la bulle immobilière, ainsi qu'un certain nombre de projets industriels peu rentables. On touche là à la question de la sagesse du crédit bancaire, qui laisse beaucoup à désirer depuis une vingtaine d'années...

En revanche, si vous orientez l'hélicoptère monétaire vers les PME en difficulté et les ménages, l'argent aboutit bel et bien dans l'économie réelle. Bien évidemment, la mise en place d'un tel mécanisme à l'échelle européenne exigerait un réel débat politique au sein de l'Union européenne. Quoi qu'il en soit, un jour ou l'autre, nous devons avoir ce type de débat politique. Le caractère unijambiste de la construction européenne nous tue, dans la mesure où nous n'avons pas d'instance politique européenne face au marché unique. Dans les années quatre-vingt-dix, les équipes de Jacques Delors étaient parfaitement conscientes du problème et espéraient que nous apprendrions à marcher sur deux jambes à force de nous casser la figure. Malheureusement, les forces centrifuges accentuant les divergences entre les économies du Nord et celles du Sud, créées de manière endogène par l'euro, rendent le recours à une telle solution compliqué.

Je suis donc assez favorable à une politique d'hélicoptère monétaire. Au demeurant, je ne suis pas convaincu qu'il faille tout faire en même temps. Si on annule une partie des dettes publiques détenues par la BCE, on n'a pas forcément besoin de faire une politique d'hélicoptère monétaire, à condition que chaque État utilise intelligemment la marge budgétaire qui lui est ainsi accordée.

Mme Marta de Cidrac. – Monsieur Giraud, vous avez signé pour l'Institut Rousseau une note sur la reconstruction écologique. Vous y appelez à ce que nous nous donnions les moyens de bâtir une économie circulaire digne de ce nom. Vous militiez déjà pour une économie plus circulaire avant la crise sanitaire. Le coronavirus semble pourtant faire revenir le plastique sur le devant de la scène, donnant à tort un sentiment de protection aux consommateurs. En outre, avec la chute du prix du pétrole, le plastique recyclé risque de passer au second plan.

Dans ces conditions, ne craignez-vous pas un retour en force du plastique ? Dans quelle mesure l'économie circulaire doit-elle être centrale dans la relance verte ? Quelle peut être la place de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ?

Vous avez parfaitement illustré l'intérêt de nous atteler, avant la relocalisation de l'industrie, à la rénovation énergétique des bâtiments. Outre les avantages écologiques, vous y voyez aussi un bénéfice économique et social, puisqu'elle crée des emplois non délocalisables. Il faut adapter la formation professionnelle aux métiers de demain : quelles doivent être les priorités en matière de formation professionnelle pour répondre à l'enjeu de la rénovation énergétique ?

M. Jean-François Longeot. – Monsieur Giraud, je tiens à vous remercier de vos propos, qui nous sont très précieux.

Je suis avec intérêt vos travaux et vos propositions, qui ont le mérite de ne pas tomber dans une vision reposant sur la décroissance, et d'esquisser ce que pourrait être une économie post-croissance. Comme vous, je pense que le chantier de la reconstruction doit concerner la rénovation du bâti, la mobilité verte, le fret ferroviaire, le réaménagement des territoires en faveur du développement des circuits agroécologiques courts, ainsi que la relocalisation d'une partie de notre industrie.

Selon vous, la politique monétaire menée par la BCE ne peut pas tout assumer. En effet, elle sert davantage les banques que l'économie réelle. Par ailleurs, il faut annuler la partie des dettes publiques détenue par la BCE pour permettre le financement de la transition écologique et relancer l'emploi. Dans quelle mesure une telle proposition peut-elle être crédible, alors que la Cour suprême allemande remet en cause le programme anticrise de la BCE ? Estimez-vous que, en l'absence d'une telle politique, notre continent est exposé à un risque de déflation dans les années qui viennent ?

Pour ma part, je suis favorable à un prix plancher au sein du marché européen du carbone, ainsi qu'à la mise en place d'une taxe carbone aux frontières. Je suis également convaincu de la nécessité de faciliter les investissements verts, en permettant de les extraire du champ du pacte de stabilité et de croissance. La remise en cause de la discipline budgétaire pourrait-elle, selon vous, conduire à une telle position ? Enfin, pensez-vous, à l'instar de Christian Gollier, que le *green deal* pour une Europe décarbonée soit forcément condamné ?

Mme Nelly Tocqueville. – Monsieur Giraud, je suis particulièrement intéressée par les propos que vous avez tenus concernant la relocalisation de l'industrie. Je travaille actuellement sur la sécurité alimentaire. Nous évoquons bien évidemment la relocalisation de la production, ainsi que le développement des circuits courts et de proximité, ce qui n'est pas tout à fait la même chose. Je souhaiterais avoir votre point de vue sur cette relocalisation très ciblée.

La présidente de la Commission européenne l'a rappelé avec insistance, les importants plans de relance qui seront nécessaires en Europe pour sortir de la récession économique devront prendre en compte la dimension climatique. Elle est donc tout à fait en accord avec ce que vous nous avez exposé. Malheureusement, nous apprenons ce matin que les grandes banques françaises continuent d'investir dans les énergies fossiles. Ne faudrait-il pas passer du stade de l'incitation à celui de la sanction ?

Enfin, la Convention citoyenne pour le climat a rédigé, le 9 avril 2000, une contribution pour la sortie de crise, appelant à une relocalisation des différents secteurs stratégiques. Surtout, il s'agit de remettre le citoyen au cœur de la réflexion. Qu'en pensez-vous ?

M. Gaël Giraud. – S'agissant du plastique, je crains comme vous, madame la sénatrice de Cidrac, que son utilisation ne revienne à l'ordre du jour. Ce serait une très mauvaise chose, d'autant que le prix du pétrole, qui est très bas aujourd'hui, finira par remonter. Nous allons en effet vers une raréfaction de sa disponibilité. Vous le savez, nous avons déjà atteint, au niveau mondial, un pic d'extraction en 2006, avec environ 98 millions de barils par jour. Aujourd'hui, il s'agit de savoir quand le pic d'extraction par des techniques non conventionnelles sera atteint. Certains parlent de 2025, d'autres de 2060. Quoi qu'il en soit, il y aura certainement une très forte volatilité du prix du pétrole. Un nouveau choc pétrolier conduirait nécessairement à un affaissement très rapide de l'économie mondiale, et donc à une baisse de la demande, le prix du pétrole jouant dès lors aux montagnes russes.

Par conséquent, faire de nouveau dépendre une partie de notre économie du pétrole serait la pire des mauvaises idées ! Réduire notre dépendance en la matière devrait être un enjeu de souveraineté nationale.

Je suis très favorable, vous le savez certainement, à l'économie circulaire, qui constitue presque un changement de civilisation. La révolution industrielle a promu une économie linéaire, qui produit à la fois des biens et des déchets, lesquels doivent pouvoir être recyclés.

À cet égard, j'évoquerai la question des minerais, dont les pics d'extraction seront bientôt atteints. Je pense notamment au cuivre, dont les applications industrielles sont massives, notamment pour ce qui concerne les infrastructures liées aux énergies renouvelables. Nous devons donc faire un usage intelligent de ce minerai ! Il convient de passer à une culture industrielle du *low tech*, en conservant le *high tech* pour un tout petit nombre de secteurs, notamment le secteur médical. Nous n'avons pas besoin de prouesses technologiques pour produire des objets ordinaires, qui sont très difficiles à recycler. À ce titre, la loi du 10 février dernier doit être maintenue et renforcée.

S'agissant de la rénovation thermique des bâtiments, elle s'inscrit selon moi dans un projet plus vaste de réaménagement du territoire français. Il nous faut des petits centres urbains circulaires, permettant d'occuper une moindre surface, possédant un grand nombre de transports publics, sans voitures – on peut envisager quelques voitures électriques, pour ceux qui en ont absolument besoin –, avec de la polyagriculture et un fret ferroviaire permettant d'acheminer la nourriture vers des centres commerciaux situés à proximité des gares. Cela suppose une réhabilitation du maillage ferroviaire extrêmement dense que nous avons en 1945, opération qui permettra de créer énormément d'emplois.

Pour ce qui concerne la formation professionnelle, l'agriculture doit constituer l'une des priorités, ainsi que les secteurs industriels dans lesquels nous avons des entreprises prêtes à relocaliser mais manquons de main-d'œuvre qualifiée.

Concernant le bras de fer qui oppose la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour de Karlsruhe, les deux ont tort et les deux ont raison. La Cour de Karlsruhe a raison de rappeler la fragilité de la position de la Cour de justice de l'Union européenne, qui prétend se donner une autorité juridique supérieure au droit constitutionnel. Certes, le Conseil constitutionnel suit en traînant les pieds la position de la Cour de Karlsruhe sur cette question, parce qu'il se bat avec la Cour de cassation, laquelle est complètement inféodée au point de vue de la Cour de justice de l'Union européenne. Comment, en tant que citoyen français, ne pas donner raison à la Cour de Karlsruhe sur cette question ?

Par ailleurs, la Cour de justice de l'Union européenne fonde la totalité de ses décisions sur un concept économique vide, celui de la concurrence pure et parfaite, qui a servi, selon moi à tort, d'élément fondateur d'une partie du projet européen. En effet, en économie, la concurrence pure et parfaite n'existe pas ; il y a toujours des alliances plus ou moins dissimulées entre les acteurs industriels.

Au demeurant, la Cour de Karlsruhe joue une partition extrêmement néfaste pour le projet européen, puisqu'elle continue de penser que l'Europe devrait être allemande, alors qu'il faut absolument que l'Allemagne devienne européenne. Il convient donc d'avoir un point de vue nuancé sur le différend qui oppose la Cour de Karlsruhe et la Cour de justice de l'Union européenne, selon le sujet dont il est question. Nos amis Allemands devront faire des concessions pour sauver le projet européen, car je crains fort que, à l'issue de cette pandémie, les Italiens et les Espagnols ne supportent plus du tout les *diktats* allemands.

Je suis très favorable à la taxe carbone. Elle a l'immense avantage, par rapport au marché des droits à polluer, lequel ne fonctionne pas en Europe, de fournir des recettes fiscales à l'État, réutilisables pour financer un chèque énergie à destination des ménages pénalisés par l'augmentation du prix des carburants à la pompe. C'est d'ailleurs ce que nous aurions dû faire pour éviter une année de protestation des « gilets jaunes ». Je suis également extrêmement favorable à ce que l'on puisse extraire les investissements verts du champ du pacte de stabilité et de croissance.

La comptabilité nationale, du moins telle qu'elle est conçue par Eurostat, à Luxembourg, place sur un même plan les dépenses d'investissement de long terme et les dépenses courantes : nos investissements publics s'en trouvent pénalisés, alors même que les entreprises opèrent très soigneusement cette distinction. Retirer tous les investissements verts de long terme du pacte de stabilité serait une mesure de bon sens comptable.

Madame Tocqueville, je ne pense pas que la France souffre, dans les mois qui viennent, d'une rupture de la chaîne d'approvisionnement alimentaire ; en revanche, il s'agit d'un enjeu central en Inde et en Afrique subsaharienne, où il faut éviter une crise humanitaire. Cela ne signifie pas que, dans l'avenir, nous soyons durablement protégés. Il s'agit donc également d'un enjeu de sécurité nationale.

Dans un rapport paru il y a quelques mois, Oxfam révèle que, pour 1 euro investi dans les énergies renouvelables, les banques françaises investissent 7 euros dans les énergies fossiles. La plupart des grandes banques qui ont financé l'économie française au cours du XX^e siècle disposent, dans leur bilan, de centaines de milliards d'euros d'actifs dépendant des

énergies fossiles – charbon, pétrole, gaz, etc. Une transition écologique massive, rapide et volontaire les condamnerait à une mort presque instantanée. En conséquence, elles se livrent à un jeu de dupes en feignant de se convertir à la transition écologique ; en témoignent les *green bonds*, qui n'ont à peu près rien de vert.

On peut sanctionner les banques, mais la véritable question est : comment les débarrasser de ces actifs, qui, au regard de la transition écologique, sont déjà des actifs échoués ? Créer une banque de défaisance, ou *bad bank*, pourrait être une solution, mais à quelles conditions ? C'est une question politique. L'État devra-t-il rentrer au capital des banques pour contrôler l'usage qu'elles feront de leurs fonds propres et de la liberté qu'elles auront recouvrée, une fois débarrassées de ces actifs pourris ? Quoi qu'il en soit, des contreparties sont nécessaires : on ne peut pas, une fois de plus, privatiser les profits en socialisant les pertes, au détriment des citoyens européens. En outre, les banques devraient avoir pour obligation de mener une politique de crédit beaucoup plus vertueuse au profit des énergies durables. Il n'est pas impossible que cette action passe par la nationalisation des banques. La mort ou la nationalisation : les banques redoutent certainement les pendants de cette alternative.

La Convention citoyenne pointe un enjeu civilisationnel majeur : la prise en compte des communs. Les juristes, et les économistes après eux, ont pris l'habitude de penser le monde à travers deux catégories de biens, de ressources et de services : d'une part, les biens privés, qui seraient réservés à la sphère marchande ; de l'autre, les biens publics, qui seraient réservés à une bureaucratie d'État. Or il faut prendre en compte une autre catégorie de biens, qui existait déjà en droit romain : la *res communis*, ensemble de biens appartenant à tous, dont personne n'est le propriétaire en particulier, mais dont tous ont la responsabilité.

Cette pandémie nous rappelle que la santé est un commun, et même un commun mondial. La santé d'une riche famille chinoise de Wuhan qui, lors d'un dîner, mange du pangolin, concerne l'humanité tout entière. Nous ne pouvons pas nous désintéresser de la santé des autres humains, même très éloignés de nous.

Privatiser la santé, c'est lui donner un coût ; c'est en priver les plus modestes et, ce faisant, ouvrir la voie à des épidémies. Privatiser les biens communs revient à les détruire. À l'opposé, un État mondial, gérant seul la santé, serait une perspective terrifiante. Voilà pourquoi il faut des institutions hybrides, ni privées ni publiques, capables de prendre en charge un certain nombre de ressources communes et transversales au niveau international ou local.

En la matière, mon exemple favori est l'organisation de recherche baptisée *Drugs for neglected diseases initiative* (DNDI), créée par Médecins sans frontières. Cette instance, dont le siège est à Genève, réunit autour de la table des États, des représentants du secteur privé pharmaceutique et des ONG pour produire des thérapies en faveur de maladies négligées par le secteur privé, faute d'une demande solvable. Ainsi, en Égypte, DNDI propose pour 300 à 400 dollars la thérapie contre l'hépatite C, qui, en Europe, est vendue 2 000 à 3 000 euros.

L'investissement massif de l'État est absolument nécessaire, mais il ne saurait suffire ; il faut garantir cette association entre la puissance publique, le secteur privé et la société civile. Dans le domaine de la santé, on ne peut pas se contenter de l'OMS. Il faut faire preuve de créativité institutionnelle, et nous en sommes tout à fait capables.

Ainsi, en France, les monnaies locales fleurissent un peu partout. Certes, elles doivent être régulées et accompagnées ; mais, avec l'accord de la puissance publique, on pourrait leur permettre de parcourir le circuit complet de la monnaie dans certaines collectivités territoriales. Les traitements des fonctionnaires locaux et les impôts seraient en partie versés dans cette devise. Certaines de ces monnaies permettent déjà des volumes de transactions colossaux – en Sardaigne, le sardex représente 1 milliard d'euros de transactions par an –, mais les banques privées les voient d'un mauvais œil. Elles ne veulent pas perdre le monopole de création monétaire dont elles jouissent aujourd'hui : *de facto*, la construction de l'euro est revenue à privatiser la monnaie, puisque la BCE n'a pas de comptes à rendre à une instance politique européenne démocratiquement élue.

M. Éric Gold. – Cette crise est certes d'une ampleur inédite, mais elle a été précédée de sérieuses alertes au cours des dernières années, et certains pays, comme Taïwan, semblent y faire face efficacement. Comment expliquer l'impréparation de la France ? Quelles leçons tirer des stratégies déployées ailleurs ?

Vous appelez de vos vœux une relocalisation de notre économie et une réindustrialisation verte ; à cet égard, la période que nous vivons semble une occasion à saisir. Mais les quarante dernières années ont été marquées par les délocalisations, et les lobbies de la mondialisation restent puissants. Pouvons-nous espérer, demain, une autonomie ou une souveraineté économique dans les domaines stratégiques, comme la santé ? Je pense notamment à la production de médicaments et de matériel médical. Peut-on envisager une vague de nationalisations ou de prises de participations publiques ?

M. Guillaume Chevrollier. – Comment le Gouvernement français perçoit-il vos propositions ? Notre État est déjà largement endetté, et nos concitoyens redoutent un appauvrissement général : que peut leur inspirer l'essor de l'investissement public, que vous préconisez ?

En vue de l'après-crise, n'est-il pas nécessaire d'aborder la question du temps de travail dans la société française et d'étudier les moyens de mieux gérer l'argent public ?

De plus, l'écart se creuse entre la France et l'Allemagne : dans ce contexte, quel peut être l'avenir du couple franco-allemand et, plus largement, de l'Union européenne ?

Enfin, pouvez-vous développer votre analyse quant à l'avenir du continent africain ?

Mme Martine Filleul. – Pouvez-vous revenir en détail sur votre plan de rénovation des bâtiments publics ? Cette idée est très séduisante ; beaucoup d'entre nous ont tenté de la défendre, localement ou nationalement, sans grand succès. Vous avez identifié plusieurs freins, à commencer par l'absence de volonté politique et les carences de la formation professionnelle. En percevez-vous d'autres ? Les collectivités territoriales ne devraient-elles pas être les principaux acteurs d'un tel programme ?

Mme Nicole Bonnefoy. – La crise sanitaire a révélé les défaillances de notre modèle de développement, fondé sur une mondialisation libérale, et notre dépendance économique excessive à l'égard d'autres pays. De surcroît, elle a souligné bien des fractures sociales et territoriales, sur fond de montée des inégalités et de persistance du chômage.

Le monde d'après exige une transformation importante. Les communs, que vous venez d'évoquer, permettent de repenser nos modes de production et de consommation, pour réinventer un vivre ensemble soutenable, socialement inclusif et démocratiquement participatif. Avec plusieurs de mes collègues, je viens de déposer une proposition de loi constitutionnelle visant à inscrire les communs dans la Constitution, afin de subordonner la défense de la liberté d'entreprendre et de la propriété privée à la défense de l'intérêt général. Qu'en pensez-vous ?

M. Gaël Giraud. – En 2007, le sénateur Francis Giraud, avec qui, sauf erreur de ma part, je n'ai pas de lien de parenté, a lancé l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus). Mais, depuis lors, cet établissement a vu son budget divisé par dix. Il a donc perdu les moyens d'agir.

Face à une telle pandémie, l'administration française n'avait même pas de plan de réponse coordonnée. Par contraste, Taïwan, la Corée du Sud, Singapour ou encore le Vietnam avaient des plans parfaitement rodés. Dès le début de la pandémie en Chine, ils ont mené un dépistage massif – l'Islande a d'ailleurs fait de même. En dépistant suffisamment tôt aux frontières, il était tout à fait possible d'endiguer la pandémie, donc d'éviter le confinement et l'extraordinaire casse économique et financière qui en résulte.

Un autre facteur a joué dans notre pays : la faiblesse du secteur hospitalier public. Certes, les agences régionales de santé (ARS) et nos médecins ont accompli des prouesses : en urgence, nous avons multiplié par deux le nombre de lits d'hôpitaux, mais cet effort s'est révélé insuffisant.

Il faut reconstruire le système hospitalier. Certains proposeront certainement de le privatiser, en invoquant l'exemple allemand. Mais, en Allemagne, le secteur dit « privé » est en fait composé d'établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), sous tutelle de l'État et à but non lucratif, qui n'ont rien à voir avec les cliniques privées.

En parallèle – c'est ce que mes amis médecins me certifient –, depuis plusieurs années, la France a opté pour un système sanitaire excessivement centré sur l'hôpital. C'est le médecin généraliste qui devrait se trouver au cœur de ce système, mais on l'a précisément délogé de sa position. Sur 100 Français souffrant d'une pathologie, 25 ne se soignent pas, 25 s'en remettent à des rebouteux et 50 se tournent vers le domaine médical classique : or, parmi eux, moins de 10 ont besoin d'aller à l'hôpital.

Le médecin généraliste a pour rôle d'orienter les patients, dont il est le premier interlocuteur. Avant tout, il faut revaloriser cette profession et en redistribuer les praticiens sur le territoire français. C'est un immense enjeu d'aménagement du territoire. On peut ainsi concevoir d'imposer aux généralistes d'exercer dans les déserts médicaux, comme la Creuse, pendant les premières années de leur carrière.

Ce sujet sous-tend la question, massive, des défaillances de la décentralisation en France. Je vous renvoie à la note que l'institut Rousseau a consacrée à ce sujet. Une partie de nos cafouillages administratifs, par exemple au sujet des tests, résulte des carences de la décentralisation à la française. Si l'on confie une compétence à un organe décentralisé, il faut lui donner les moyens et la responsabilité qui l'accompagnent.

Dans le cadre de la relocalisation, les nationalisations stratégiques sont tout à fait possibles. Même pour les économistes néoclassiques, le secteur industriel ne peut pas être

totalelement privatisé. Dès les années 1950, Marcel Boiteux relevait que la privatisation de certaines activités n'avait aucun sens, y compris au regard de la rationalité économique.

Je vous mets au défi de citer un secteur industriel n'ayant pas de coûts fixes, lesquels rendent les *business models* intenables. Or, depuis plusieurs années, on a implicitement chargé l'État d'assumer les coûts fixes ; on en a fait, en quelque sorte, un assureur général du secteur privé. Il ne s'agit pas de basculer vers un système soviétique, mais de mettre au point des méthodes de collaboration entre l'État et le secteur privé, comme celles que développe DNDI, afin de disposer d'un véritable secteur industriel. Cette transformation peut passer par des nationalisations, ou encore par la création d'établissements à but non lucratif sous la tutelle de l'État.

Monsieur Chevrollier, je ne sais pas précisément comment le Gouvernement perçoit mes propositions. Elles sont lues très attentivement ; je souhaite évidemment qu'elles soient mises en œuvre, mais je n'ai aucune certitude à cet égard.

Au cours des mois et des années à venir, la casse sociale sera phénoménale, et le chômage deviendra la hantise de nos concitoyens. Tous les moyens de le réduire seront donc accueillis dans la liesse, même s'ils accroissent la dette publique. Nonobstant le matraquage médiatique que cette dernière subit, je doute que de telles solutions provoquent une levée de boucliers.

Augmenter le temps de travail, c'est l'obsession du Medef, mais c'est le meilleur moyen d'accroître le chômage. En dépit ou plutôt grâce au progrès technique, la tendance, depuis deux siècles, est à la réduction du temps de travail. On doit réfléchir au passage à 32 heures, qui plus est avec l'explosion du chômage qui s'annonce. Pour un certain nombre de secteurs, le passage à 35 heures ne s'est pas accompli dans des conditions optimales ; un effort de méthode est nécessaire, mais je ne vois aucun argument en faveur d'une augmentation du temps de travail.

Vous le dites avec raison, le couple franco-allemand va subir de graves querelles de ménage. Il y a cinq ou six ans déjà – je le sais de source sûre –, les banques centrales d'Allemagne, d'Autriche, des Pays-Bas et de Finlande ont élaboré un plan de sortie de la zone euro. Ce document, qui n'a aucun caractère officiel, prévoit la construction d'une zone euro nord – il s'agit, en d'autres termes, d'une zone mark étendue –, au cas où les relations avec les pays du Sud se dégraderaient excessivement. Dans cette hypothèse, la France devrait prendre la tête d'une zone euro sud plutôt que de devenir la Grèce de la zone nord.

Soyons-en conscients : nos voisins Allemands sont prêts à mettre fin au projet fédérateur européen si leurs intérêts immédiats sont trop gravement menacés par la crise avec les pays du Sud. Cela étant, de nombreux chantiers conjoints peuvent être lancés. Comme nous, les Allemands doivent lutter contre les passoires thermiques, notamment dans le parc immobilier public : ces projets très concrets peuvent redonner de la vitalité au couple franco-allemand.

L'avenir de l'Afrique est un sujet extrêmement complexe. L'industrialisation s'amorce avec de beaux succès en Éthiopie, au Kenya ou encore au Rwanda ; mais les perspectives climatiques sont catastrophiques, et la biodiversité est gravement menacée sur le continent. En vertu du scénario RCP 8.5 – ce scénario est le plus pessimiste de ceux qu'a conçus le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), mais c'est celui vers lequel nous allions avant le début de la pandémie –, une partie de l'Afrique,

notamment le pourtour du golfe de Guinée et une bonne partie du bassin du Congo, pourrait devenir inhabitable bien avant la fin du siècle, et la vie deviendrait très pénible sur tout le reste du continent. Si la température moyenne du globe augmente de deux degrés, la hausse sera de trois degrés en Afrique.

Le Sahel est le lieu le plus problématique du continent. Va-t-il devenir l'équivalent de l'Afghanistan ? Un de mes anciens collègues de l'AFD défend cette thèse en parlant d'« Africanistan ». Une telle évolution serait extrêmement déstabilisante pour l'Europe comme pour le Moyen-Orient.

Dans ce contexte, je suis favorable à une industrialisation rapide de l'Afrique, à condition de limiter la casse climatique. De leur côté, les investisseurs chinois ne feront preuve d'aucune bonne volonté : leur seul but est d'approvisionner la Chine en minerais.

L'éducation de la population africaine demeure désastreuse – la Banque mondiale elle-même le reconnaît. Au Nigéria, l'analphabétisme frappe encore 60 % de la population. Or l'Afrique, qui dénombre aujourd'hui 1,3 milliard d'habitants, devrait en compter 2,3 à 2,8 milliards en 2050 : l'enjeu de l'éducation n'en est que plus grand.

Pour la rénovation des bâtiments publics, la France devrait investir 12 milliards d'euros par an sur trois ans, ce qui représenterait, en tout, 500 000 emplois créés ; pour la rénovation de tout le bâti français, il faut multiplier ces chiffres par dix. Le frein majeur, c'est le taux de rendement interne (TRI), qui pourrait être de 3 % si l'on se limitait au bâti public – l'action engagée serait alors rentable –, mais qui serait beaucoup plus faible si l'on allait au-delà, en incluant le logement social et, *a fortiori*, le bâti privé. Il faudrait alors avoir recours à de l'argent public *stricto sensu*. Tout dépend également de l'ampleur des chantiers de rénovation thermique engagés – ils peuvent être limités aux combles ou étendus à l'ensemble de la façade. Il faut bel et bien s'en remettre aux acteurs locaux, car les collectivités territoriales sont le mieux à même d'examiner les situations au cas par cas.

Madame Bonnefoy, je vais lire votre proposition de loi constitutionnelle avec la plus grande attention. En 2011, le grand juriste Stefano Rodotà a proposé d'inscrire l'eau comme bien commun dans la Constitution italienne. Je suis extrêmement favorable à de telles initiatives, permettant de faire face à d'éventuelles tentations de privatiser les communs. Au-delà, il faut s'interroger sur la nature de ces biens, dont nous ne voulons laisser l'exclusivité ni à la tutelle de l'État ni à la sphère marchande. Alain Supiot a beaucoup réfléchi à ces questions à la suite de Karl Polanyi, dont les grandes catégories peuvent nous inspirer : la nature, la monnaie et le travail sont trois communs, trois lieux essentiels qui dessinent le visage d'une société. Je souhaite vivement que le débat démocratique s'empare de ces questions.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Face à cette crise mondiale, certains commencent à parler de nouveaux accords de Bretton Woods et d'un retour du keynésianisme. Qu'en pensez-vous ? Le risque de dépression est-il fort ? Quel rôle l'aide au développement peut-elle jouer dans un plan de reconstruction mondiale ?

Mme Angèle Prévaille. – La réduction des émissions de gaz à effet de serre doit rester une priorité ; plus largement, face au recul de la biodiversité, il est urgent de revoir la place de la nature dans notre société.

La rénovation thermique peut effectivement créer de nombreux emplois, mais n'implique-t-elle pas de longues formations initiales ?

Avec les grèves, puis la pandémie, nos concitoyens se sont tournés d'eux-mêmes vers les mobilités douces, comme la marche et le vélo, que l'on pourrait développer bien plus.

L'Union européenne serait la meilleure région du monde, du fait de sa solidité démocratique et de la confiance qu'elle inspire. Néanmoins, vous avez évoqué l'opposition entre l'Europe du Sud et l'Europe du Nord. Devons-nous nous tourner davantage vers le bassin méditerranéen ?

Je découvre avec surprise que le volume de la dette privée dépasse celui de la dette publique. Que représentent, en proportion, la dette des ménages et la dette des entreprises ?

Amazon a vu ses gains bondir pendant la pandémie. Elle a également des visées sur ce bien commun qu'est la santé. Qu'en pensez-vous ?

Quelles externalités prendre en compte pour le calcul des taxes à venir ?

Enfin, pour répondre aux jeunes en quête de sens, pour les inciter à se former, l'éducation doit mettre davantage l'accent sur des sujets comme les biens communs. Il faut aider nos jeunes à concevoir le rôle qu'ils pourront jouer dans la société.

M. Hervé Gillé. – Dans l'idéal, toutes les aides distribuées devraient être soumises à des critères écologiques, ce qui suppose de travailler sur le périmètre des écoconditionnalités, bien au-delà de l'empreinte carbone. En la matière, quelles mesures concrètes pourrait-on mettre en œuvre dès aujourd'hui ?

Vous confrontez les approches macroéconomiques et les actions locales. Comment repenser les subsidiarités économiques et environnementales dans le cadre d'un *New Deal* européen, pour la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques ? L'autonomie alimentaire a été évoquée ; les schémas territoriaux de développement des énergies renouvelables favorisent également l'essor d'activités intégrées.

M. Ronan Dantec. – L'axe Europe-Afrique est l'une des réponses à la crise : c'est notamment grâce à lui que l'on pourra atteindre l'autonomie alimentaire. Or, il est l'un des grands absents du débat public. Comment le renforcer ?

L'Afrique est probablement le continent qui souffre le plus du Covid-19, même si, pour différentes raisons, notamment démographiques, ce virus tue moins sur ce continent qu'ailleurs. La planche à billets européenne pourrait profiter à l'Afrique, mais peut-être pas pour rembourser les sommes dues à la Chine... Ce patrimoine de l'humanité qu'est la grande faune africaine pourrait ne pas survivre à la crise touristique subie par le continent : la conservation de la biodiversité en Afrique repose sur ce modèle.

Les Américains et les Chinois accepteront-ils une taxe carbone à leurs frontières ? En la matière, l'Union européenne a subi une cuisante défaite il y a quelques années, avec l'échec du système d'échange de quotas d'émissions (ETS), proposé pour le secteur de l'aviation. Nous sommes en situation de guerre économique, et ces deux pays peuvent de nouveau mettre en échec une partie de nos stratégies.

M. Gaël Giraud. – C'est la première fois depuis 1945 que l'on observe une telle paralysie des institutions onusiennes. Trop longtemps, ce multilatéralisme a servi à masquer le *leadership* américain, qui aujourd'hui n'existe plus : les Nations unies s'effondrent et l'on voit que le roi est nu. En parallèle, les relations avec la Chine sont extrêmement compliquées.

Pour ma part, je rêve de voir enfin mettre en œuvre le plan Keynes de 1945 : pour gérer les transactions internationales, ce dispositif est bien plus intelligent que le système de Bretton Woods. En outre, je rêve d'une refonte complète de l'agenda de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : une coopération mondiale, fondée sur des accords, non pas bilatéraux, mais multilatéraux, est indispensable pour venir à bout d'une telle pandémie. Si l'on a pu éradiquer la variole dans les années 1970, c'est uniquement parce que tous les pays, sans exception, ont mené des campagnes de vaccination. Il en ira de même pour le Covid-19 ; et, si ce virus mute, il faudra mettre au point un nouveau vaccin chaque année, sans doute dans des conditions extrêmement dégradées.

À cet égard, nous sommes face à un défi colossal : réapprendre une véritable coopération internationale, en lieu et place des rapports de force que nous avons laissé ressurgir entre la Chine, la Russie, les États-Unis et l'Europe. C'est dans l'intérêt de tous, y compris de la Russie, qui souffre beaucoup du coronavirus. En parallèle, nous devons relocaliser une partie de notre industrie.

Ces deux impératifs sont faussement contradictoires. On ne peut pas réduire la mondialisation à une simple globalisation marchande, comme on l'a fait depuis quarante ans. Une coopération politique est nécessaire ; on peut l'envisager *via* la revitalisation des Nations unies, en s'inspirant de la déclaration de Philadelphie de 1944. Mais, aujourd'hui, le Conseil de sécurité n'est pas en mesure d'adopter la moindre déclaration commune.

Madame Prévile, dans le bâtiment, la formation professionnelle exige deux ou trois ans : cet effort est donc tout à fait envisageable. Il va de pair avec une refonte générale de nos programmes scolaires. Sur cette question, la ministre Frédérique Vidal a commandé un Livre blanc, qui est en préparation. On doit enseigner toutes les disciplines, notamment la physique, mais aussi la littérature, à la lumière des enjeux écologiques. D'ailleurs, ce travail est déjà engagé. Dans beaucoup d'écoles primaires, on pratique le jardinage ou la permaculture. Il faut rationaliser les initiatives de nos instituteurs et les généraliser à l'échelle nationale.

Depuis le début de cette pandémie, un certain nombre de municipalités ont décidé d'étendre leur réseau de voies cyclables : c'est une excellente idée, car il faut promouvoir les circulations douces. Cela étant, d'après les calculs que nous avons faits avec les ingénieurs de Carbone 4, sauf à devenir un franciscain extrêmement austère, on ne peut réduire son empreinte carbone que de 30 %, grand maximum. Les 70 % restants ne dépendent pas de l'individu. Les gestes du quotidien sont indispensables, mais la question est plus vaste ; elle est aussi du ressort de l'État et du secteur privé.

Je ne vis pas l'Europe comme un havre de paix. Au demeurant, bien des pays du Sud ont perçu que l'Union européenne était un champion on ne peut plus cynique du néolibéralisme. Bien des multinationales européennes se présentent comme des prix de vertu, alors que, par l'intermédiaire de leurs sous-traitants, elles violent allègrement les règles édictées par le Bureau international du travail (BIT). La Russie, les États-Unis et la Chine ont voté pour une norme internationale correspondant à ce que nous appelons, en France, la loi

sur le devoir de vigilance, mais l'Union européenne a voté contre. Quant à la France, elle s'est abstenue, ce dont on ne saurait se satisfaire.

La dette privée est détenue à 70 % par les ménages et à 30 % par les entreprises. Avec la pandémie, la dette des ménages va exploser, en lien avec le creusement des inégalités : selon un mécanisme bien connu, les ménages modestes vont devoir s'endetter pour maintenir leur niveau de vie. Pour les entreprises, le problème est le défaut de dynamique économique ; dès lors que l'on suit une pente déflationniste, elles doivent s'endetter davantage pour maintenir leur activité.

Il faut évidemment lutter contre la prise du pouvoir par les Gafam : aussi, il faut reconnaître que le libre-échange n'est pas la panacée, l'horizon ultime de notre civilisation.

On pourrait très bien décider de soumettre les appels d'offres publics à des critères écologiques. Aujourd'hui, les institutions européennes ne le permettent pas, mais il est indispensable d'ouvrir le débat. Je suis également très favorable au respect de la subsidiarité – ce concept théologique remonte au Moyen Âge –, laquelle doit être articulée, en France, à la réforme de la décentralisation.

Monsieur Dantec, depuis plusieurs années, l'AFD fonde résolument son action sur l'axe longitudinal Europe-Afrique. Dans le même sens, le Gouvernement plaide pour l'annulation des dettes publiques africaines, ce que la Chine redoute beaucoup. Cette stratégie permettrait également de promouvoir le Club de Paris ; ce centre des négociations ne doit en aucun cas être transporté en Chine. Il faut permettre aux États africains de faire face aux conséquences, non pas du virus lui-même, mais du confinement : ce dernier fait beaucoup de dégâts et de morts en Afrique, car il a été mené dans une confusion totale.

Enfin, je suis favorable à la taxe carbone. Les États-Unis pourraient s'y résoudre ; tout dépend du résultat des élections présidentielles américaines, qui pourraient mettre fin aux errements subis par la Maison blanche. L'Union européenne reste la première puissance économique du globe ; elle possède de vrais atouts pour faire valoir son point de vue. Ce qui est tragique, c'est qu'elle ne parvienne pas à parler d'une seule voix, seul moyen pour elle d'avoir un poids politique à la mesure de son poids économique.

M. Hervé Maurey, président. – Merci de la qualité de vos réflexions et de vos analyses, qui nous seront extrêmement précieuses.

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

Compte rendu de la réunion de bureau du 11 mai 2020

M. Hervé Maurey, président. – Lors de sa réunion de lundi dernier, le bureau s'est penché sur le fonctionnement de notre commission dans les semaines à venir. Il a pris la décision de basculer, à partir de la semaine prochaine, vers un dispositif mixte de réunion en présentiel et par visioconférence. Chaque salle a été réaménagée pour que les règles de distanciation puissent être respectées. Notre salle de réunion comportera ainsi une quinzaine de places ; les salles Clemenceau et Médicis permettront, quant à elles, de réunir trente-cinq personnes. Priorité sera donnée aux réunions législatives pour l'occupation de ces salles.

Mes chers collègues, vous devrez nous faire part en amont, et assez tôt, de votre souhait de venir au Sénat, pour que l'on puisse s'assurer des capacités d'accueil. Avec les responsables des groupes politiques, nous veillerons à ce que la liste des personnes présentes reflète le pluralisme.

La semaine prochaine, nous auditionnerons M. Jean-François Guégan, avec qui nous traiterons des liens entre biodiversité et pandémies. Suivra une communication de M. Chevrollier, qui nous fera part des conclusions de ses auditions en tant que référent pour l'eau et la biodiversité.

Dans la seconde quinzaine de juin, la mission d'information sur l'empreinte environnementale du numérique nous présentera une communication d'étape.

Sans doute à la fin du mois de juin, une mission d'information relative au fret ferroviaire prendra la suite de la mission d'information dédiée aux ports. Je me suis entretenu de ce sujet avec M. Didier Mandelli. Une telle mission d'information a été demandée à plusieurs reprises par les membres de la commission, notamment par M. Jean-François Longeot.

Enfin, à sa demande, M. Jean-Marc Boyer rejoint les référents du pôle aménagement du territoire pour un focus, au sein de celui-ci, sur les impacts de la crise sanitaire sur le thermalisme.

La téléconférence est close à 10 heures 40.

Mercredi 20 mai 2020

- Présidence de M. Hervé Maurey -

La téléconférence est ouverte à 9 h 30.

Biodiversité - Audition de M. Jean-François Guégan, professeur à l'École des hautes études en santé publique, membre du Conseil national français sur les changements globaux sur le thème « crise environnementale et pandémie » (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

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

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

Répercussions de la crise du Covid-19 sur le secteur de l'eau et sur la biodiversité - Communication (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

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

La téléconférence est close à 12 h 5.

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

Mercredi 13 mai 2020

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La téléconférence est ouverte à 16 h 35.

Conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 sur les politiques publiques en matière de jeunesse et de vie associative - Audition de M. Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse (en téléconférence)

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Monsieur le Ministre, nous vous remercions de votre disponibilité. Nous avons auditionné le Ministre de l'éducation nationale, il y a quelques jours pour évoquer le sujet de l'école, de la jeunesse et du périscolaire. Ces sujets sont très importants pour notre commission. Aussi, nous nous réjouissons de pouvoir conclure notre cycle d'auditions des membres du gouvernement relatif à ces sujets avec vous.

Le secteur associatif est un acteur essentiel de la solidarité et du vivre-ensemble. On dénombre en France quelque 1,5 million d'associations, mobilisant entre 16 et 20 millions de bénévoles. Signe de cette vitalité associative, le nombre d'associations augmente chaque année de 2,4 %.

Les associations participent pleinement à l'animation de nos territoires et au développement du lien social. Face à la crise que nous traversons, les associations et les bénévoles ont su se mobiliser, parfois au-delà de leurs activités traditionnelles, renforçant la résilience des territoires et ont su créer une vraie créativité. Un exemple parmi tant d'autres : des associations sportives, privées d'entraînement ou de compétition, ont mis en place un système de livraison de courses pour des personnes fragiles.

Le secteur associatif est également un acteur économique : près d'un salarié du secteur privé sur dix est employé par une association. Or ce secteur a été très durement frappé par la crise. On estime à 1,4 milliard d'euros les pertes de recettes d'activités pour le mois de mars dernier. Près de 70 % des associations ont fait une demande de recours au chômage partiel ; 30 % des associations employeuses avaient, à cette même période, moins de trois mois de trésorerie devant elles.

Monsieur le Ministre, pouvez-vous nous indiquer les mesures gouvernementales prises pour aider les associations ? On nous a signalé des difficultés pour accéder au fonds de solidarité, car Bercy demande l'identifiant fiscal – or les associations non lucratives n'en possèdent pas.

Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé vouloir dynamiser les colonies de vacances. Ce secteur a été fortement frappé par la crise, avec l'annulation des classes vertes et le confinement pendant les vacances de printemps. Les vacances d'été approchent. Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet ? De nombreuses incertitudes demeurent.

Enfin, le futur projet de loi contenant des mesures d'urgence comporte une demande d'habilitation relative à la réserve civique. Dans son avis sur le texte, le Conseil d'État a souligné que le Gouvernement ne donnait aucune justification à l'extension de cette réserve. Avant d'habiliter le Gouvernement, le législateur a besoin de connaître les raisons de cette demande.

À l'issue de votre intervention liminaire, je donnerai la parole à Jacques-Bernard Magner, notre rapporteur pour avis des crédits « jeunesse et vie associative », qui anime par ailleurs un groupe de travail sur la jeunesse et la relance de l'activité du secteur associatif.

Je précise que des journalistes suivent en direct cette audition, qui sera par ailleurs mise en ligne par Public Sénat.

M. Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse. – J'ai pu mesurer tout au long de cette crise à quel point il était précieux d'avoir les retours de terrain des élus et des parlementaires pour identifier les difficultés et les lever. Dans le contexte inédit que traverse notre pays, la mobilisation de tous est essentielle.

La vie associative est un secteur central par le lien social qu'elle permet, mais aussi pour des raisons économiques : 10 % du PIB et 1,5 million d'emplois qui sont, par principe, non-délocalisables. Comme les entreprises et l'ensemble des structures de droit privé, les associations ont été touchées par la crise du coronavirus. L'essentiel de leurs activités ont dû être suspendues du fait du confinement. Un certain nombre d'associations, celles de l'aide alimentaire et de la solidarité d'urgence, ont poursuivi leur activité, qui était vitale dans ce contexte.

Après l'annonce du confinement, ma première préoccupation a été de réunir les réseaux associatifs et d'identifier avec eux les difficultés. La première était d'ordre économique : qui dit confinement et suspension des activités dit perte de recettes et de cotisations. Cela pose aussi la question des subventions et du maintien des salariés.

J'ai très rapidement annoncé que tous les dispositifs de droit commun mis en place pour les entreprises seraient accessibles aux associations : chômage partiel, prêts garantis par l'État – qui permet de répondre aux difficultés de trésorerie que vous avez évoquées, Madame la Présidente dans votre propos liminaires, fonds de solidarité, report de charges et de loyers...

La question des subventions a été immédiatement posée, car nombre d'entre elles sont conditionnées à la tenue d'événements, qui n'ont pas pu se tenir. Les pouvoirs publics ont émis le souhait d'honorer les subventions. J'ai défendu et obtenu très tôt que les subventions de l'État qui avaient été décidées soient versées aux associations indépendamment de la tenue des projets qui y étaient liés. Je pense à Solidarité Sida, qui organise chaque année le festival Solidays. Elle recevra bien cette année de la part de l'État la subvention prévue, même si elle ne peut pas organiser son festival. Il en est de même pour de plus petites associations, notamment des associations environnementales qui organisent chaque printemps le décompte des espèces et reçoivent pour cela des subventions de l'Ademe. Elles n'ont pas pu réaliser ces activités cette année, mais les subventions sont maintenues.

Les associations s'interrogent également sur le maintien des subventions des collectivités locales. Au vue des échanges que j'ai eus avec les associations d'élus, il me

semble que celles-ci ont émis le souhait de maintenir également les subventions des collectivités locales, ce que je ne peux que partager. Je profite de cette audition pour encourager les collectivités territoriales à maintenir les subventions prévues quand bien même les événements ne peuvent pas se tenir.

La deuxième difficulté, pour les associations qui ont maintenu leur activité pendant le confinement, tient à l'âge moyen des bénévoles, souvent retraités. De nombreuses associations ont demandé à leurs bénévoles les plus âgés de rester chez eux pour ne pas s'exposer au virus : de ce fait, certains points de distribution n'ont pu ouvrir dans un premier temps. A titre d'exemple, les personnes de plus de 70 ans représentent un tiers des bénévoles des Restos du cœur. Cette situation m'a amené, en cohérence avec l'appel à la solidarité lancé par le Président de la République, à lancer la réserve civique, qui vise à mobiliser des Français qui en ont le temps, l'envie et la motivation autour de missions vitales pour le pays.

La réserve civique a connu un grand succès : plus de 300 000 Français se sont inscrits – plus que le nombre de missions disponibles. Un peu plus de 100 000 personnes ont été mobilisées dans une mission de la réserve civique, sur le terrain ou à distance.

L'article du projet de loi relatif à la réserve civique prévoit d'élargir l'éligibilité à l'ensemble des personnes morales qui exercent des missions de service public, notamment les sociétés anonymes à capitaux publics, le temps de l'urgence sanitaire ; c'est un dispositif cadré et borné dans le temps. Le problème s'est posé au moment du versement des minima sociaux, alors que La Poste connaissait des difficultés de fonctionnement : nous avons alors envisagé de mobiliser des volontaires de la réserve civique pour rappeler les consignes sanitaires de distanciation sociale et aider à la régulation dans les bureaux de poste. Or le droit ne le permettait pas. De même, il est impossible de mobiliser des volontaires pour participer à la distribution de masques dans les transports aux premiers jours du déconfinement. Avec cet article, l'État pourra dorénavant, en cas de reconfinement ou de nouvelle crise, mobiliser des volontaires pour venir en aide à des structures qui exercent des missions de service public, le temps de l'urgence sanitaire, même si celles-ci n'ont pas la nature juridique d'établissement public.

Deuxièmement, le confinement a eu un impact sur un certain nombre de jeunes, notamment en termes de précarité. Je pense aux étudiants ultramarins en métropole qui n'ont pu rentrer chez eux et pour qui la crise a représenté des coûts supplémentaires. Je pense aussi aux étudiants précaires, qui ont perdu leur job ou leur stage leur assurant un revenu, et n'ont plus eu accès au restaurant universitaire : ils se sont retrouvés avec moins de revenus et plus de frais. Je pense enfin à des jeunes précaires non étudiants. Tous ont besoin d'une aide financière pour passer ce moment difficile. Le Premier ministre a donc annoncé, devant le Sénat, le versement d'une aide d'urgence de 200 euros à 800 000 jeunes précaires de 18 à 25 ans, au début du mois de juin pour les étudiants et le 15 juin pour les autres. Sont concernés les jeunes touchant les APL. La plateforme permettant de solliciter cette aide exceptionnelle a été ouverte pour les étudiants sur le site www.étudiant.gouv.fr.

Le confinement a eu un impact sur les structures d'éducation populaire qui assurent le périscolaire, dont un certain nombre sont des associations. J'ai annoncé un certain nombre de mesures pour leur permettre de survivre à la crise. Les structures associatives d'accueil de loisirs sont financées en fonction du nombre d'enfants accueillis et du nombre de jours d'accueil. Or elles ont eu des coûts fixes à assumer pendant les semaines de fermeture... C'est pourquoi les caisses d'allocations familiales verseront à ces associations le même

montant en 2020 qu'en 2019, quand bien même elles ont accueilli moins d'enfants, pour assurer la pérennité de leur financement.

Des mesures ont été prises pour soutenir les associations organisant des colonies de vacances, des classes de découvertes ou des voyages scolaires. Pour les colonies de vacances, nous leur avons donné la possibilité de proposer un avoir aux familles. Pour ce qui est des voyages scolaires, le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse a pris la perte à sa charge, puisqu'il a remboursé les familles qui s'étaient acquittées du coût d'un voyage scolaire n'ayant pu avoir lieu. Il s'agit bien évidemment de protéger les associations.

Pour cet été, la préoccupation sanitaire reste importante. Des annonces sont prévues le 2 juin prochain, deuxième étape du déconfinement, sur la question des vacances. Sans attendre cette date, Jean-Michel Blanquer et moi-même travaillons à ce que sera cet « été apprenant et culturel », comme l'a appelé le Président de la République, afin de permettre, avec les associations et les collectivités locales, à tous les enfants, notamment à ceux qui ont vécu un confinement difficile, de s'évader, de rencontrer d'autres enfants, de s'épanouir, mais également de rattraper un certain nombre d'apprentissages.

Chaque semaine, les acteurs sont réunis au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse pour travailler à une fusée à trois étages. Le premier étage, c'est un renforcement du dispositif « école ouverte », qui existe depuis plusieurs années. Ce dispositif permet d'accueillir des enfants dans les locaux de l'école le matin et d'organiser des activités en partenariat avec les accueils de loisirs l'après-midi ; le deuxième étage, c'est l'organisation de micro-séjours d'excursion proches du lieu de résidence, avec des activités de découvertes patrimoniales ou culturelles ou de type scoutisme dans un environnement champêtre ; le troisième, ce sont les colonies de vacances qu'il faut soutenir et développer massivement cet été si une plus grande mobilité et le regroupement d'enfants sont possibles. Certes, nous n'aurons les réponses à ces deux impératifs que début juin, mais nous travaillons d'ors et déjà à des pistes d'actions et à des annonces.

Troisièmement, l'engagement civique a lui aussi été touché par la crise. Au moment du confinement, 58 000 jeunes étaient en mission de service civique ; 20 000 d'entre eux ont pu poursuivre leur mission, car ils l'exerçaient dans des structures qui ont poursuivi leurs activités. Je pense aux associations de solidarité alimentaire. Les autres, notamment ceux qui étaient rattachés à des établissements scolaires ou à des associations qui ont suspendu leur activité, ont vu leur mission s'interrompre. Nous avons voulu permettre à ces jeunes de s'engager différemment pendant la crise. Ainsi, 50 000 jeunes du service civique ont rejoint la réserve civique, y compris des jeunes qui poursuivaient leur mission en service civique, pour pouvoir s'engager encore davantage.

La crise du coronavirus a également affecté le service national universel (SNU), qui avait amorcé cette année la deuxième phase de sa montée en puissance, après un premier accueil de 2 000 jeunes l'année dernière. Ce service national universel a une dimension particulièrement importante car il doit permettre à tous les jeunes de découvrir l'étendue des possibles pour être utiles à leurs pays et aux autres. En cette période où nous avons plus que jamais besoin de l'engagement des Français, et en particulier de celui des jeunes, il faut que le SNU puisse continuer à remplir son rôle. Nous l'avons adapté. Ainsi, le séjour de cohésion, impliquant une mobilité des jeunes et un regroupement dans des centres, qui devait avoir lieu fin juin, est reporté à l'automne, et la mission d'intérêt général, qui devait quant à elle se tenir à l'automne, aura lieu avant l'été, dans des associations et structures publiques particulièrement mobilisées dans la crise du coronavirus et du déconfinement. Le séjour de

cohésion se tiendra quand les conditions sanitaires le permettront, mais nous nous fixons comme objectif de l'organiser aux vacances de la Toussaint.

Je précise que les 2 000 jeunes qui avaient accompli leur SNU l'année dernière se sont immédiatement mobilisés face à cette crise, avant même que nous ne les sollicitons. Preuve que cette expérience leur a permis de mesurer ce qu'ils pouvaient apporter à la Nation ! Un kit réalisé avec l'association Voisins solidaires leur a été adressé pour leur permettre de venir en aide aux personnes âgées ou en situation de handicap près de chez eux.

Cette crise est très dure pour le pays. Mais elle a aussi vu l'émergence d'un élan de solidarité, d'une entraide du quotidien, de voisinage, et a montré la capacité de résilience des bénévoles et des associations. Autant d'aspects réjouissants et positifs révélés par ce moment très difficile. Je ne doute pas que cela survivra au coronavirus et que cet esprit soufflera longtemps sur notre pays.

M. Jacques-Bernard Magner. – Avant tout, je souhaite saluer la mobilisation de l'ensemble des bénévoles, des jeunes en service civique et des associations qui se sont investis pour faire face à la crise sanitaire et sociale que nous traversons. Par leurs actions et leur dévouement, ils ont contribué au maintien, voire au renforcement du lien social. Surtout, ils ont soutenu et soulagé la « première ligne » impliquée dans la lutte contre la Covid-19. Aussi, je regrette que cette mobilisation reste encore invisible aux yeux des pouvoirs publics : ni le Président de la République ni le Premier ministre n'ont salué ni même évoqué le rôle des bénévoles. Or il me paraît essentiel de renforcer la reconnaissance de la Nation envers l'engagement citoyen.

Ma première question porte sur les mesures de soutien à l'économie pour les associations. Lors de nos auditions, un certain nombre de difficultés ont été évoquées. Les associations non-employeuses ont malgré tout des charges, par exemple des locaux, or elles n'ont accès ni aux prêts garantis par l'État, ni au fonds de solidarité, donc au report des charges. Quelles solutions peuvent leur être apportées ?

Vous connaissez mon attachement au service civique qui a maintenant dix ans. Au moment où les missions reprennent progressivement et où les besoins des structures augmentent, de nombreux jeunes vont arriver au terme de leur contrat de service civique. Plusieurs acteurs majeurs, dont l'Agence du service civique, plaident pour une prolongation de quelques mois des missions. Vous avez évoqué celles qui ont été prolongées ou transformées. Pour autant, on pourrait envisager que ces missions, qui durent en moyenne six à sept mois, puissent être prolongées jusqu'à la fin de l'été, car les besoins sont nombreux. Cela permettrait aux structures concernées de disposer de jeunes déjà formés, intégrés et opérationnels. Que pensez-vous de cette proposition, que vous avez notamment évoquée devant l'Assemblée nationale ?

De nombreux jeunes en service civique ont été redéployés sur des missions urgentes, non sans lourdeur administrative ni incertitude juridique. Pourrait-on prévoir d'intégrer dans les prochains contrats de service civique la possibilité de transférer ces jeunes, avec leur accord, sur une mission urgente en cas de besoin, et avec une couverture par l'État en cas de problème ? Le projet de loi à venir contient une demande d'habilitation ; il serait utile de développer la réserve civique, qui a montré son efficacité au cours de cette crise, même si le nombre de missions proposée était inférieur au nombre de volontaires.

On nous parle beaucoup des colonies de vacances « apprenantes ». Cela suscite de nombreuses interrogations chez les organismes concernés. À moins de deux mois des vacances d'été, il devient urgent de définir leur rôle : s'agit-il d'un soutien scolaire ? L'acquisition de connaissances relève des enseignants. Dans ces conditions, quel rôle pour l'éducation nationale dans ces colonies de vacances ? Si l'on apprend toujours beaucoup lors des colonies de vacances, elles ne sauraient être des lieux de soutien scolaire ou d'apprentissages scolaires par des non-professionnels de l'éducation.

Enfin, vous voulez maintenir dès cette année l'extension du SNU à l'ensemble des départements pour 30 000 jeunes. Il me paraît plus judicieux de la reporter à 2021, en consacrant au service civique les 30 millions d'euros de crédits budgétaires qui étaient affectés à cette fin.

M. Gabriel Attal, secrétaire d'État. – Comment le Gouvernement a-t-il soutenu les associations non-employeuses, qui n'ont par exemple pas bénéficié du chômage partiel ? Premièrement, par le report de charge, ouvert à toutes les associations. Deuxièmement, par le maintien des subventions, quand bien même les associations ne peuvent réaliser les activités prévues. Troisièmement, ces structures ont accès aux prêts garantis par l'État si elles ont une activité économique, même sans avoir de salariés.

Enfin, il existe le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), qui a remplacé la réserve parlementaire. Le calendrier a suscité de nombreuses interrogations, puisque la crise du coronavirus est apparue au moment où les subventions avaient été fléchées par les commissions, mais pas encore actées et versées. J'ai demandé que le calendrier initial soit tenu voire accéléré, pour que les subventions soient versées avant l'été.

Sur le prolongement des missions du service civique, il faut regarder les besoins des structures accueillantes et agir au coup par coup : toutes n'ont pas d'activité pendant l'été. C'est le cas par exemple de l'éducation nationale. Par conséquent, prolonger par principe tous les contrats de service civique n'aurait pas grand sens. En outre, les missions ne se sont pas toutes interrompues. Les jeunes ont continué à recevoir leur indemnité de service civique, même s'ils étaient confinés et que leur activité avait été suspendue ; ils pouvaient demander à ne pas percevoir l'indemnité pendant le confinement et à reprendre leur mission à l'issue de celui-ci.

En outre, une telle décision risquerait de retarder ou d'empêcher l'arrivée de nouveaux jeunes en service civique qui était prévue dans ces structures. J'ai reçu une lettre ouverte de députés Les Républicains demandant la prolongation des missions de service civique, en précisant que cela reviendrait à annuler l'arrivée de nouveaux jeunes. Or ces jeunes ont prévu d'intégrer la réserve civique prochainement et se sont organisés en conséquence : il n'est pas question de leur retirer leur mission. Si certaines structures décident de prolonger les missions en cours, en plus d'accueillir de nouveaux jeunes cet été, cela aura un impact financier, qui est en cours d'examen dans le cadre des arbitrages budgétaires.

Je reviens sur la question de l'insécurité juridique sur le service civique. Nous avons voulu faire prendre aucun risque aux structures. D'où un flottement pendant les deux premières semaines, au cours desquelles les jeunes ont suspendu leur mission. La situation étant inédite, certaines dimensions n'avaient pas été anticipées par l'Agence du service civique. La solution retenue a consisté à faire signer aux jeunes et aux structures un avenant au contrat de service civique : cela a permis de débloquer les choses très vite. Pourquoi, en

effet, ne pas intégrer d'emblée cette possibilité dans le contrat initial, comme vous le suggérez ? À la lumière de cette expérience, il faut pouvoir se montrer agile.

Je suis conscient des questions que se posent les acteurs et opérateurs des colonies de vacances, notamment sur le protocole sanitaire et sur la notion de vacances apprenantes et culturelles. Nous avons avec les principaux acteurs des échanges très nourris, pour établir une sorte de cahier des charges. Je ne parle pas forcément d'une labellisation.

Évidemment, une colonie de vacances, un centre de loisirs est toujours un moment d'apprentissage. Du fait du confinement, de nombreux enfants ont perdu un temps important d'apprentissage formel. Comment leur permettre de vivre cet été à la fois l'apprentissage non-formel auprès des associations et de bénéficier d'une forme de tutorat ou de rattrapage plus formel ? Cela peut passer par l'intervention d'enseignants volontaires, par l'utilisation par les associations de ressources produites par l'éducation nationale, par le recours à des modules ludiques élaborés par des associations. C'est l'idée exprimée par le Président de la République.

J'insiste sur l'importance du service national universel. Il n'est pas encore question de généralisation cette année. En 2020, le budget prévu pour le SNU s'élève à 30 millions d'euros, contre plus de 500 millions d'euros pour le service civique : un redéploiement budgétaire ne suffirait pas à faire la différence en matière de service civique. Prolonger le contrat de service civique de tous les jeunes de la durée du confinement, comme vous le proposez, aurait une incidence budgétaire de l'ordre de 150 millions d'euros. Il faut des ressources supplémentaires en propre pour le service civique. Pour ma part, je défends à la fois le service civique et le service national universel.

Mme Dominique Vérien. – Nos auditions ont mis en lumière la demande d'un service civique un peu plus long. Dans les faits, il était initialement de neuf mois ; sa durée moyenne est aujourd'hui plutôt de six mois ; il faudrait la porter à huit mois, afin qu'un véritable travail de fond puisse avoir lieu. Cela coûterait en effet environ 150 millions d'euros, mais le service civique offre un véritable service et ce n'est pas pour rien que 50 000 des 60 000 jeunes se sont engagés dans la réserve civique à l'occasion de cette crise.

Cette crise a également permis de constater qu'il était possible de bien travailler en visioconférence. Les territoires ruraux peinent à accueillir des services civiques, pour des raisons de logement mais aussi d'encadrement. Celui-ci se fait depuis la ville-centre, rendant difficile l'organisation de services civiques dans les campagnes. Or on voit que l'encadrement pourrait se faire à distance.

Les colonies de vacances de cet été viseraient en priorité les enfants ayant subi un confinement strict, sans accès à la Nation apprenante et à la continuité pédagogique. Comment toucher ce public cible ? Lorsque nous interrogeons les parents pour le retour à l'école sur la base du volontariat, un certain nombre d'entre eux ne répondent même pas. Nous constatons des décrochages, alors que ces familles sont prioritaires pour les colonies de vacances. Par ailleurs, qui paiera le surcoût lié au moindre nombre d'enfants et aux contraintes sanitaires ?

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – L'un des enjeux de la sortie de crise sera de conserver le capital d'engagement qui s'est manifesté pendant le confinement. Seuls 100 000 des 300 000 personnes qui se sont inscrites sur la plateforme de la réserve civique ont pu se mobiliser. Qu'ont fait les autres ? Cela n'a-t-il pas créé une certaine frustration ?

En milieu urbain, où le confinement a été particulièrement difficile, il est urgent que les jeunes puissent retrouver une forme de socialisation, dans le respect des règles sanitaires, à travers des initiatives associatives. Pouvez-vous nous indiquer les activités que les associations, notamment sportives, sont en mesure de mettre en œuvre ? Les activités autorisées dans le cadre périscolaire pourraient-elles rapidement l'être dans le cadre associatif, avec les mêmes gestes barrières ?

J'ai été interpellée sur la situation des logopèdes en stage d'équivalence pour pouvoir exercer la profession d'orthophoniste. Conformément au décret du 30 août 2013, la reconnaissance du diplôme est conditionnée à la réalisation d'un stage dont la durée est établie par la direction régionale de la jeunesse et des sports : entre 800 et 1 000 heures de pratiques sont en moyenne exigées, or nombre de stages ont été repoussés ou annulés en raison de la crise sanitaire, ce qui place les étudiants en situation de précarité, car, au cours de cette période, ils ne sont plus reconnus comme étudiants, stagiaires ou salariés et ne bénéficient d'aucune aide sociale ni d'aucun mécanisme de soutien économique. Compte tenu des besoins des patients sortant de réanimation, leur expertise paraît pourtant plus que jamais nécessaire. Est-il envisagé une suppression du nombre d'heures de stage prévu ?

Quid de la tenue des camps d'été pour les Scouts de France, qui comptent 160 000 adhérents, d'autant que ces structures ne pourront pas cette année bénéficier des centres d'accueil en plein air ? Elles ne dépendent pas de l'État et reçoivent très peu de subventions. Pour autant, elles ne doivent pas perdre d'argent ni d'adhérents.

M. Antoine Karam. – L'impact du confinement sur les apprentissages pose un véritable défi pour les vacances scolaires. J'ai noté avec intérêt la proposition de colonies de vacances « apprenantes ». Les conséquences économiques et sociales de cette crise touchent encore plus durement les familles les plus modestes ; il est donc important que les enfants les plus fragiles puissent bénéficier d'un enseignement lors de formes hybrides de séjour.

Monsieur le Ministre, vous connaissez bien mon territoire pour y être venu à plusieurs reprises. Dans les sites isolés, le téléenseignement s'est heurté à la fracture numérique, ce qui a provoqué le décrochage scolaire. Pouvez-vous nous assurer qu'il existera bien dans chaque département une offre de séjour apprenant ? La plateforme #jeveuxaider et le site www.covid19.reserve-civique.gouv.fr ont-ils vocation à soutenir localement l'organisation de ces séjours et l'ouverture des écoles ?

M. Pierre Ouzoulias. – Les colonies de vacances, nous y sommes tous passés ! Question de génération... C'est peut-être là que nous avons acquis notre engagement politique et notre engagement pour la collectivité.

Jean-Michel Blanquer et vous-même faites souvent allusion au programme du Conseil national de la résistance. Celui-ci, après le plan Langevin-Wallon, avait défini les colonies de vacances et fixé trois objectifs majeurs : premièrement, une œuvre sociale ; deuxièmement, le moyen de développer une éducation populaire ; troisièmement, constituer un véritable service public rattaché au ministère de l'éducation nationale. J'aimerais que ce soit également votre ambition, mais il y a un problème de moyens. Comment restructurer ce qui a été trop déstructuré par le passé ? Quel est votre projet politique, au sens noble du terme, pour donner un contenu à ce qui pourrait être enseigné dans ces colonies de vacances ?

Il faut un cadrage national et mettre en place un service public de colonies de vacances.

M. Michel Savin. – La ministre des sports nous a indiqué que le Gouvernement travaillait sur un plan ambitieux de relance pour les associations. Pouvez-vous nous en préciser les grandes lignes ?

Un plan tourisme doté de plus de 1 milliard d'euros doit être présenté demain. Les colonies de vacances, qui font partie intégrante de l'économie touristique des territoires, en bénéficieront-elles ?

Les associations font face à d'importantes pertes de recettes en raison de l'annulation de nombreuses manifestations. Le mécénat, sur lequel nous avons travaillé ensemble, pourrait être une solution. Seriez-vous prêts à encourager entreprises et particuliers à soutenir le milieu associatif et à revoir à la hausse, même temporairement, les règles actuelles du mécénat ?

Mme Mireille Jouve. – Nous soulignons tous, depuis le début de la crise sanitaire, l'engagement remarquable des jeunes dans le cadre du service civique, notamment auprès de nos aînés.

Avant le début du confinement, plusieurs structures associatives ont attiré votre attention sur les difficultés qu'elles rencontrent à répondre à la demande croissante de service civique alors que leur niveau de ressources évolue de manière beaucoup plus modeste. Certaines redoutent également que les crédits du service civique connaissent une dynamique inverse de celle des crédits du SNU lors des prochains exercices budgétaires. J'espère que le Gouvernement restera attentif aux moyens alloués au service civique afin de ne pas compromettre la qualité des missions proposées et des formations dispensées dans ce cadre.

Mme Colette Mélot. – De nombreux centres de loisirs ouvrent de nouveau leurs portes, dans le respect du protocole national, lequel prévoit notamment des groupes d'enfants restreints et de fortes contraintes en matière de transport et de restauration. Le nombre de places est encore très limité, ce qui peut, au fil du temps, poser des problèmes aux familles.

Le ministre de l'éducation nationale a annoncé la mise en place de « vacances apprenantes », mais les organisateurs de colonies de vacances sont dans l'expectative. Vous nous avez dit qu'un cahier des charges était en cours d'élaboration. Je suis consciente des difficultés, mais les choses ne sont pas très claires : les centres ont pu rouvrir cette semaine dans certaines communes, mais pas dans d'autres, faute d'autorisation. Les collectivités ne semblent pas être bien informées.

De même, il serait bon d'accélérer les choses en ce qui concerne les colonies de vacances. Il est question de mini-séjours, soit de découverte du patrimoine, soit de type scoutisme, notamment dans les départements où l'on peut facilement emmener les enfants en forêt, comme en Seine-et-Marne. Des contacts ont-ils été pris avec les collectivités ? S'il faut rouvrir les écoles, les centres de loisirs et les accueils périscolaires, nous devons nous organiser et prévoir du personnel, notamment pour le ménage. À quelques semaines des vacances, les parents ne savent toujours pas si leurs enfants pourront aller en centre de loisirs ou en colonie et les collectivités locales, déjà bien occupées par la réouverture des établissements scolaires, ne savent toujours pas ce qu'on attend d'elles. Il ne faudrait pas prendre tout le monde au dépourvu au mois de juin...

Mme Sylvie Robert. – Nous avons salué, la semaine dernière, l'annonce du Premier ministre d'une aide de 200 euros pour 800 000 jeunes précaires ou modestes.

Toutefois, lors de son audition, la directrice du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) a souligné combien les situations de grande précarité se développaient chez les jeunes, et pas seulement chez les étudiants. Que pensez-vous de l'idée qui circule actuellement, d'un RSA, ou autre dispositif de ce genre, au bénéfice des moins de 25 ans ?

Nous constatons dans nos territoires la fragilité de beaucoup d'associations. En outre, de nombreux jeunes vont avoir de grandes difficultés à retrouver un emploi, faute d'avoir pu bénéficier d'un stage ou d'une expérience professionnelle ou pour des questions d'insertion plus prégnantes. Dans ce contexte d'après confinement, ne pensez-vous pas que le recours aux emplois aidés puisse être une réponse ?

Le Président de la République et le ministre de la culture ont récemment invité les artistes à être aux côtés des jeunes et à mettre en place des ateliers dans les écoles, en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale, y compris durant les vacances. Ces ateliers d'éducation artistique et culturelle permettraient également de garantir quelques heures aux intermittents du spectacle, en sus des annonces du Président de la République. Les artistes et le milieu culturel sont-ils au cœur de votre réflexion pour l'été prochain ? Monsieur le Ministre, nous aimerions bien savoir comment bâtir cette saison d'été...

M. Laurent Lafon. – Nous comprenons bien qu'il n'est pas possible de soutenir toutes les associations. Les critères retenus permettent notamment de venir en aide à celles ayant une activité économique. Or les associations de l'économie sociale et solidaire (ESS) éprouvent des difficultés pour obtenir les prêts garantis par l'État ou une aide du fonds de solidarité en raison de leur montage financier, alors même qu'elles peuvent jouer un rôle important dans les mois à venir. Envisagez-vous une action spécifique en leur faveur ?

Vous avez indiqué que le calendrier du FDVA allait être accéléré pour que les crédits soient déboursés au plus vite. Envisagez-vous également de tenir compte des conséquences de la crise en termes de pertes de recettes ou de difficultés de trésorerie dans l'attribution des crédits du FDVA cette année ?

Comme Sylvie Robert, j'aimerais connaître votre point de vue sur l'instauration d'un RSA jeunes. De même, que pensez-vous d'un renforcement, demandé par de nombreuses associations de jeunesse, du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) ?

Avec la fermeture des frontières, un certain nombre de jeunes n'ont pu faire leur stage Erasmus. Or la règle interdit de faire deux mobilités Erasmus au cours d'un même cycle universitaire. Serait-il possible de la modifier exceptionnellement pour permettre à ces jeunes de partir l'année prochaine ?

M. Olivier Paccaud. – Monsieur le secrétaire d'État, vous avez dit que 2020 serait une année « pleine » pour le FDVA. Les grosses associations, qui ont pu bénéficier du chômage partiel, sont bien soutenues. Mais 2020 sera catastrophique pour les petites associations – celles, par exemple, qui tirent l'essentiel de leur financement de la brocante du village, qui n'aura pas lieu cette année. Peut-être recevront-elles une petite subvention de leur commune ou du département, voire quelques crédits du FDVA, si elles ont de la chance. Idéalement – rien n'interdit de rêver –, il faudrait revaloriser le FDVA. Vous nous avez dit qu'il correspondait à l'ancienne réserve parlementaire, mais le transfert s'est fait *a minima*...

Par ailleurs, nous risquons d'avoir une promotion d'étudiants sacrifiée : ceux qui, au printemps, étaient en recherche de stage ou qui allaient en commencer un dans des entreprises qui n'auront plus les moyens de les accueillir. Il faudra que plan de relance ou le prochain projet de loi de finances rectificative tienne compte de cette situation.

Le Gouvernement, qui a déjà consenti des efforts très importants de plusieurs dizaines milliards d'euros, devrait aussi en faire un, conséquent, en faveur de la vie associative et de la jeunesse. Nos petites associations n'ont peut-être guère de poids économique, mais nous connaissons leur important rôle social. Elles ont besoin de ce soutien et je sais que vous saurez plaider auprès de Bercy pour qu'elles ne soient pas oubliées, non plus que nos jeunes, dans le futur plan de relance.

- Présidence de M. Jean-Pierre Leleux, vice-président -

M. Stéphane Piednoir. – Sans parler de génération sacrifiée, ce sont 700 000 étudiants, tous niveaux confondus, qui vont arriver sur un marché de l'emploi extrêmement dégradé. Toutefois, je ne partage pas forcément les solutions avancées par certains de mes collègues. Ne pourrait-on être un peu plus innovants pour à la fois inciter les jeunes à démarcher vraiment les entreprises et encourager les entreprises à les embaucher, plutôt que de recourir à « l'assistanat » ?

M. Jacques Groperrin. – Pourrait-on faire évoluer le SNU ? Après les attentats du Bataclan, un module résilient de premiers secours avait été mis en place. Avec les stages de cohésion qui s'appuient sur les besoins de la société, ne pourrait-on donner une nouvelle orientation au SNU pour tenir compte de la pandémie ? Le déconfinement a entraîné un grand relâchement chez les jeunes. Ceux qui effectuent leur SNU pourraient agir *via* les réseaux sociaux, par exemple. Chacun sait que l'on apprend plus par ses pairs que par ses maîtres. Peut-être pourraient-ils également, bien que mineurs, accompagner la réouverture des écoles ?

Un mot de l'abondement financier du service civique par le SNU pour l'année 2020-2021. Le service civique a démontré son efficacité – Croix-Rouge, Ehpad, bibliothèques... Il peut encore faire beaucoup, notamment pour la rentrée scolaire 2020-2021, qui pourrait avoir lieu fin août, et durant le premier trimestre qui sera complètement différent de ceux que nous avons pu connaître. Nous avons besoin de cet appui fort.

M. Gabriel Attal, secrétaire d'État. – Madame Vérien, la durée moyenne d'une mission de service civique est désormais de 7,2 mois. Il faut faire preuve de pragmatisme : certains jeunes ont besoin de davantage de temps et certaines missions peuvent réclamer un investissement plus important. Il faut savoir s'adapter. L'association Unis-Cité, par exemple, va chercher les jeunes les plus éloignés des dispositifs : la nature des missions et l'objectif poursuivi impliquent des durées plus longues. Ne fixons pas de règle unique. Il me semble important de s'adapter aux réalités : certaines missions doivent être réduites, mais nous n'avons aucunement l'intention de réduire brutalement la durée de toutes les missions.

Le développement du service civique dans les territoires ruraux est l'un de mes objectifs prioritaires. Il faut d'abord une mobilisation politique de notre part et de celle de l'Agence du service civique. C'est la raison pour laquelle, dans l'agenda rural, nous avons réservé à la ruralité 10 000 missions de service civique par an. C'est un objectif ambitieux.

Se pose ensuite la question de l'animation territoriale. Il peut être compliqué, pour une petite association rurale, d'accueillir un jeune en service civique – ce sont des démarches,

du tutorat... Il faut donc faciliter la création de collectifs. Dans les Hautes-Pyrénées, dans le pays d'Adour, des associations se sont regroupées au sein du collectif Rivages qui accueille les jeunes puis les met à disposition des associations, ce qui leur évite des formalités. Ce type de structure aidera les associations rurales à s'emparer du service civique.

Comment permettre aux enfants qui en ont le plus besoin de partir en colonie de vacances? Cette question est centrale et structurante depuis longtemps. Il y a trente ans, 4 millions d'enfants partaient chaque année en colonie ; aujourd'hui, ils sont environ 800 000. Après une forte mobilisation, notamment en termes de communication, le nombre d'enfants s'est légèrement accru l'année dernière, pour la première fois depuis dix ans. Il y a de l'espoir et nous comptons encore nous mobiliser cet été.

L'enjeu est d'abord financier : envoyer ses enfants en colonie a un coût. Il existe des dispositifs de soutien, notamment *via* les caisses d'allocation familiale, pour les familles dont le quotient familial n'excède pas 800 euros. Pour les autres, qui peuvent avoir du mal à joindre les deux bouts, il peut être difficile de faire partir un enfant. Nous devons développer des aides nouvelles et les cibler vers ces familles.

Se pose ensuite la question de l'investissement des associations. Monsieur Savin, la question sera abordée demain lors du comité interministériel consacré au tourisme dont je rapporterai la partie « tourisme social ». Nous envisageons des mesures financières très importantes pour aider les associations du tourisme social, et donc notamment aux associations qui portent des colonies de vacances, pour les encourager à investir dans leurs infrastructures.

Madame Boulay-Espéronnier, nous avons réduit volontairement le nombre de missions et leur nature durant la période de confinement. On ne pouvait pas à la fois demander aux Français de rester chez eux et les inciter à sortir à la moindre occasion pour s'engager. L'objectif de la réserve civique n'était pas tant de permettre à chaque Français de s'engager que d'assurer aux associations qui avaient besoin d'être soutenues les moyens de poursuivre leur activité. Il y avait donc moins de missions que de candidats. Tous les volontaires qui n'ont pu s'engager en présenciel ont pu télécharger, sur le site de la réserve civique, un kit réalisé en partenariat avec l'association Voisins Solidaires pour s'engager à l'échelle de leur immeuble, de leur rue, de leur village, et venir en aide à une personne vulnérable. Près de 400 000 personnes ont téléchargé ce kit, soit davantage que le nombre d'inscrits à la réserve civique. Nous avons reçu assez peu de messages de personnes n'ayant pu s'engager dans une mission. Je ne crois pas qu'il y ait eu beaucoup de frustration.

Vous avez auditionné Roxana Maracineanu, je ne vais donc pas revenir en détail sur le protocole sanitaire pour la pratique sportive. Sports de combat, sports collectifs impliquant une proximité n'ont pu reprendre à ce jour. Seule l'évolution sanitaire permettra une reprise progressive de plus en plus large. Le 2 juin prochain, nous espérons pouvoir autoriser davantage de clubs sportifs à reprendre leur activité. Nous y travaillons.

Je ne suis pas en mesure de répondre à votre question sur les logopèdes orthophonistes, mais je m'engage à vous répondre directement, dès que je le pourrai.

Le scoutisme dépend peu de l'État, mais je crois profondément que l'État a beaucoup à apprendre du scoutisme. Nous pouvons nous en inspirer pour ce que nous proposerons aux jeunes cet été, et plus globalement pour des évolutions plus structurantes. Le scoutisme n'est pas qu'un mouvement ancien qui aurait gardé ses rituels d'antan, c'est aussi un

laboratoire pédagogique qui propose des idées nouvelles, à l'instar d'autres associations populaires. C'est l'un des rares mouvements d'éducation populaire dont le nombre d'inscrits continue de croître. Nous avons beaucoup de choses à développer avec eux. Les scouts se posent aussi des questions sur l'organisation de leurs séjours, cet été. Nous travaillons avec eux pour établir un protocole sanitaire clair, mais il est difficile de respecter la distanciation quand on partage une tente... Nous allons les accompagner pour leur permettre d'organiser leurs séjours, car beaucoup de jeunes en auront besoin.

Monsieur Karam, l'application des dispositifs annoncés pour cet été dépend aussi des collectivités locales. Il me semble que la collectivité territoriale de Guyane a décidé de ne pas rouvrir les écoles avant septembre ; je ne suis donc pas sûr que le dispositif « École ouverte » puisse s'appliquer cet été. En revanche, les accueils de loisirs sont possibles et nous apporterons un soutien, y compris financier, à ceux qui s'engageront dans le dispositif des vacances apprenantes dont je souhaite qu'il se développe en Guyane.

Monsieur Ouzoulias, comme je l'ai souligné dès ma nomination, je suis favorable à une vraie politique publique de soutien aux mouvements d'éducation populaire et particulièrement aux départs en colonies de vacances. Cette crise va peut-être nous permettre de faire aboutir le travail que nous avons engagé. Certaines annonces auront probablement lieu demain concernant les investissements. Début juin, quand nous saurons s'il est possible ou non d'organiser des colonies, des mesures de soutien aux familles pourront être annoncées.

Les colonies de vacances sont portées par des associations, par des acteurs de l'éducation populaire. Je fais attention à leur autonomie, y compris pour les pratiques pédagogiques qu'elles développent. Vous avez parlé de « service public » des colonies de vacances, mais il me semble important qu'elles reposent sur des acteurs associatifs qui les font vivre et qui doivent être soutenus par les pouvoirs publics.

Je souhaite que le projet politique porté dans le cadre de ces vacances apprenantes soit le plus partagé possible et que l'État ou l'éducation nationale ne dessinent pas seuls un projet qu'ils imposeraient au secteur. C'est l'objectif des réunions régulières que nous tenons au ministère avec les principaux acteurs. Vous êtes le bienvenu si vous souhaitez y assister.

Monsieur Savin, je crois profondément que la vie associative aura un rôle central dans le rebond du pays. Elle permet du lien social, une éducation à la citoyenneté, au collectif. Mais elle représente aussi des emplois, un secteur économique. Nous travaillons à un plan de relance associatif sur trois axes. D'abord, la sauvegarde et le développement de l'emploi associatif. Il n'y aura pas de retour aux emplois aidés, car nous voulons professionnaliser les associations et leur permettre de maintenir des emplois dans la durée. On peut imaginer un dispositif dégressif de soutien à l'emploi pour faire l'amorce ; à l'association ensuite de développer des ressources propres ou du mécénat.

Le deuxième axe de travail porte sur la professionnalisation et la consolidation du projet associatif et de la forme associative.

Enfin, la question de l'investissement dans l'avenir est centrale – développer des fonds propres, obtenir des avances de trésorerie... Sur toutes ces questions, je suis preneur de vos propositions.

Nous encourageons le mécénat et la générosité de ceux qui en ont les moyens. Le Sénat a d'ailleurs récemment adopté un amendement, soutenu par le Gouvernement, à la loi

« Coluche » qui porte de 500 à 1 000 euros le plafond des dons à une association d'aide alimentaire déductibles à 75 %. Nous avons besoin de cette générosité. Les entreprises ont montré leur capacité à s'engager : je pense à celles qui ont réorienté leur production pour fabriquer du gel hydro-alcoolique, des masques ou des équipements de protection, mais aussi aux petites entreprises, aux artisans, aux commerçants, aux restaurateurs qui ont préparé des repas pour les soignants. Pour sortir de cette crise, nous avons aussi besoin d'un « Notre-Dame social » et d'un engagement très fort des grandes fortunes.

Madame Jouve, il est effectivement nécessaire de développer le service civique. On entend souvent qu'il faudrait augmenter le nombre de jeunes en mission ou le nombre de missions. Mais mon premier objectif est celui de la qualité des missions : le service civique doit offrir aux jeunes une expérience enrichissante qui leur donne envie de s'engager et qui développe leurs compétences. Cet objectif doit être notre boussole.

Je ne peux laisser penser que le service civique aurait été abandonné budgétairement par ce Gouvernement. Le budget du service civique était de 385 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2017 ; de 508 millions en 2020, soit une augmentation de 68 %. L'engagement financier est et sera toujours là. Nous continuerons d'augmenter le budget de l'Agence du service civique, parce que nous croyons dans ce dispositif. Encore une fois, il n'y a pas de concurrence avec le SNU, ils sont complémentaires.

Madame Mélot, l'information des collectivités locales est essentielle. Si cette audition permet de faire passer des messages, je le fais bien volontiers. Un décret autorise tous les accueils de loisirs, dans toutes les collectivités, à rouvrir selon un protocole sanitaire différent de celui des établissements scolaires. Là aussi, élus et parlementaires peuvent nous aider à faire passer l'information, même si les services de l'État sont mobilisés localement.

Pour cet été, nous travaillons avec les associations d'élus à l'élaboration des dispositifs. Certaines communes ont déjà anticipé les choses : je me rends demain à Ris-Orangis qui a développé une offre nouvelle d'accueil des enfants. Nous aurons un enjeu particulier cet été : avec la fermeture des frontières hors Schengen, beaucoup des familles habitant les quartiers de la politique de la ville ne pourront retourner dans le pays d'origine de leurs familles pour les vacances, comme elles en ont l'habitude. Nous réfléchissons avec l'ensemble des acteurs à des solutions pour ces enfants.

Madame Robert, nous travaillons avec Frédérique Vidal sur la question de la précarité des jeunes, en particulier celle des étudiants. Comme vous l'avez rappelé, 800 000 jeunes vont percevoir une prime de 200 euros. La prime versée mi-mai aux familles modestes a aussi bénéficié indirectement à 350 000 jeunes de plus de 18 ans dont les parents ont bénéficié d'un supplément de 100 euros. Au total, près de 1,2 million de jeunes ont été concernés par les primes accordées aux plus précaires.

La question est structurelle, car la précarité des jeunes ne date pas d'aujourd'hui. Personnellement, et je sais qu'un certain nombre d'associations de jeunesse et de jeunes ne partagent pas cette opinion, je ne suis pas favorable à un RSA jeunes. Je considère que notre priorité consiste à garantir à tous les jeunes une formation et un emploi. Les pouvoirs publics n'ont pas été au rendez-vous de cet impératif depuis de nombreuses années. Le plan d'investissement dans les compétences de 15 milliards d'euros vise à offrir aux jeunes la perspective d'un emploi stable, qui leur plaise, pour lequel ils ont été formés.

À titre personnel toujours, je suis très sensible à l'idée développée par certains intellectuels, et qui fait son chemin dans d'autres pays, d'une dotation de départ en capital pour les jeunes. Nous demandons aux jeunes d'être entrepreneurs de leur propre métier, de leur propre vie. Mais encore faut-il se former, s'équiper, être mobile. Il faut pouvoir acheter une voiture, créer son activité en indépendant ou en auto-entrepreneur... Globaliser la somme des aides apportées aux jeunes pour la verser sous forme de dotation en capital permettrait à certains d'accomplir des projets et d'aller au bout de leurs ambitions. Ce n'est absolument pas une annonce, mais j'aimerais que nous réfléchissions à de telles solutions innovantes qui ont ma préférence.

MM. Paccaud et Piednoir ont aussi abordé la question de l'impact de cette crise sur l'emploi des jeunes. Les jeunes diplômés, ceux qui rentrent sur le marché du travail sont en général les premières victimes d'une crise économique. Nous suivons plusieurs pistes avec Bruno Le Maire, notamment celles d'une prime à l'embauche pour les entreprises qui recruteraient des jeunes ou des allègements de charges... Tout cela est en cours d'expertise. Je peux toutefois vous confirmer que cette question sera l'un des axes prioritaires des mesures de soutien à l'emploi du futur plan de relance.

Madame Robert, avec cette année blanche, le Président de la République a annoncé des mesures très fortes pour les intermittents. Il les a aussi invités à s'engager auprès de la jeunesse non seulement dans le cadre de l'éducation artistique et culturelle que nous développons beaucoup, mais aussi à travers les dispositifs que nous mettrons en place cet été. Les services de l'éducation nationale en région travaillent avec les directions régionales des affaires culturelles pour mobiliser les artistes et les intermittents. Nous travaillons avec Jean-Michel Blanquer et Franck Riester à une plateforme de mise en relation des artistes, des intermittents et des établissements scolaires et associations d'éducation populaire.

Monsieur Lafon, l'économie sociale et solidaire (ESS) est un enjeu extrêmement important. Nous avons déjà mis en place un fonds de secours pour les associations de l'ESS de moins de trois salariés : elles bénéficient d'un accompagnement à l'emploi et d'une subvention de 5 000 euros. Elles peuvent bien évidemment bénéficier aussi des prêts garantis par l'État et du chômage partiel. Nous voulons faire reconnaître les associations comme de vrais acteurs économiques. Cette audition et votre intervention nous y aident, je vous en remercie.

Que la répartition des crédits du FDVA intègre un critère d'urgence et de sauvetage des petites associations particulièrement touchées par la crise me semble légitime et nécessaire. Au sein des commissions qui vont se réunir, les représentants du mouvement associatif et des élus locaux – et, je l'espère, bientôt des parlementaires – auront à cœur de les soutenir.

Nous avons prévu, dans le cadre du plan pauvreté, d'augmenter de 30 % le nombre de jeunes ayant accès au Pacea, que je soutiens totalement.

Nous souhaitons que les mobilités internationales reprennent dès que possible. Les jeunes qui n'ont pu en effectuer cette année, notamment *via* Erasmus, ne doivent pas être lésés. S'il faut faire évoluer un point du règlement, nous le ferons.

Vous avez raison, monsieur Paccaud, la dotation du FDVA ne correspond pas totalement à celle de la réserve parlementaire. Nous en avons déjà débattu. Des arbitrages budgétaires pourront avoir lieu dans le cadre du plan de rebond que le Gouvernement présentera prochainement. L'exemple d'une association qui perd une source de recettes avec

l'annulation de la brocante du village souligne le rôle essentiel des collectivités locales. Elles doivent s'efforcer, comme le fait l'État, de maintenir leur subvention à ces petites associations.

Monsieur Groperrin, faut-il faire évoluer le SNU pour prendre en compte les conséquences de cette pandémie ? J'y suis favorable. La question de la résilience est au cœur du SNU et les armées nous aident considérablement. Beaucoup a été fait dans la phase de préfiguration autour du secours aux personnes, des accidents, des catastrophes naturelles, des attentats terroristes. La question des pandémies nécessite un certain nombre de formations spécifiques, notamment pour permettre aux jeunes d'intervenir auprès d'autres jeunes. Nous allons travailler à faire évoluer le module du SNU. Je partage vos propos sur l'importance du service civique dans l'éducation nationale. Nous poursuivrons dans ce sens. Il me semble avoir répondu à toutes les questions.

Mme Sylvie Robert. – Vous ne m'avez pas répondu sur les emplois aidés, monsieur le Ministre.

M. Gabriel Attal, secrétaire d'État. – Nous n'envisageons pas un retour des emplois aidés. Les dispositifs de soutien à l'emploi des associations doivent leur permettre de devenir plus robustes et de ne pas dépendre uniquement d'une subvention. De manière plus générale, le Gouvernement travaille à garantir aux jeunes l'accès à des emplois stables, pérennes. Toutes les mesures que j'évoquais à l'instant, notamment un allègement de charges pour l'emploi de jeunes et les primes à l'embauche, tendent vers cet objectif. Aujourd'hui, il n'est pas prévu de recourir à des emplois aidés.

M. Jean-Pierre Leleux, vice-président. – Merci, monsieur le Ministre d'avoir répondu en détail à nos questions. Je vous remercie de vous être plié à cet exercice avec l'engagement et l'enthousiasme qui sont les vôtres et qui font toujours plaisir à entendre.

La téléconférence est close à 18 heures 20.

Mercredi 20 mai 2020

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La téléconférence est ouverte à 9 h 30.

Résultats des travaux des groupes de travail sectoriels sur les conséquences de l'épidémie de Covid-19 – Communications (seront publiées ultérieurement) (en téléconférence)

Le compte rendu de ces communications sera publié ultérieurement.

La téléconférence est close à midi.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 13 mai 2020****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La téléconférence est ouverte à 16 h 40.***Projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2019 -
Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics
(en téléconférence)**

M. Vincent Éblé, président. – Nous recevons aujourd'hui, par visioconférence, M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, pour évoquer le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2019.

Monsieur le ministre, vous nous avez déjà présenté, fin janvier, les premiers éléments relatifs à l'exécution 2019. Les rapports annuels de performance nous ont été transmis par la suite et le projet de loi de règlement a été déposé dès le 2 mai – contre le 15 mai l'an dernier et le 23 mai il y a deux ans. Nous notons l'effort ainsi réalisé par votre administration, alors même que la période de confinement a affecté son activité.

L'examen de la loi de règlement constitue une étape dans le « chaînage vertueux » des lois de finances, qui doit permettre d'éclairer à l'automne l'examen du prochain projet de loi de finances. Cette année, il sera une référence au regard de ce qui constituait, jusqu'à l'émergence de la crise sanitaire, une année relativement « normale » – pour autant qu'un déficit public de 3 % du PIB puisse être considéré comme normal....

Le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux vous interrogeront donc sur l'exécution budgétaire de 2019, mais les enseignements de l'année 2019 risquent de les pousser à s'intéresser également aux éléments que vous pourriez avoir sur l'exécution de l'année 2020. Sur cette question, nous avons reçu la semaine dernière Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales, pour ce qui concerne les collectivités territoriales. M. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques, nous a donné les premiers éléments dont il disposait sur les recettes de l'État. Nous poursuivons par ailleurs un programme d'auditions d'organismes représentatifs – la Fédération bancaire française, la Fédération française de l'assurance, la Banque de France, le Médiateur du crédit, demain l'Autorité des marchés financiers... – et d'économistes.

La crise sanitaire a bouleversé toutes les prévisions budgétaires. Pourrez-vous nous préciser le calendrier du Gouvernement pour le prochain débat d'orientation des finances publiques – qui doit se tenir avant l'été –, voire pour la présentation d'un nouveau projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP), qui sera nécessaire afin de donner de la visibilité sur l'évolution du budget de l'État, à l'heure de la reprise espérée de l'économie et de la préparation d'un plan de relance annoncé à maintes reprises ?

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. – Il y a quelque chose de saugrenu, voire d'anachronique, à parler de la loi de règlement de 2019, tant

les choses ont changé... Mais il me semble important de l'évoquer, car le Sénat et l'Assemblée nationale auront à en débattre. Cet exercice est nécessaire pour le contrôle de l'action gouvernementale et afin d'enrichir notre réflexion pour l'avenir.

La situation actuelle est cependant très différente de celle de 2019 : le chômage partiel représentait 100 millions d'euros de dépenses publiques en 2019, contre 26 milliards d'euros au cinquième mois de 2020. Les montants ne sont pas du tout du même ordre... En 2019, nous avons perçu 281,3 milliards de recettes fiscales, soit 8 milliards d'euros de plus que ce que prévoyait la dernière loi de finances rectificative (LFR) – les recettes ont été supérieures de 2 milliards d'euros pour l'impôt sur les sociétés, de 1,3 milliard d'euros pour l'impôt sur le revenu et de 3 milliards d'euros pour l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et le prélèvement forfaitaire unique (PFU) –, grâce à un meilleur recouvrement, à la lutte contre la fraude et au civisme économique. En 2020, nous enregistrons au contraire 43 milliards d'euros de recettes en moins par rapport à la LFI pour les cinq premiers mois de l'année... Ces deux années sont donc difficilement comparables.

Mais, comme le souligne aussi la Cour des comptes, il y a eu un assainissement des comptes publics durant les trois derniers exercices budgétaires. Le déficit budgétaire était de 3,4 % du PIB lorsque je suis arrivé aux responsabilités, en mai 2017 ; il était de 2,9 % fin 2017, après les premières mesures d'économies, de 2,3 % en 2018 et de 2,1 % en 2019, soit un niveau largement inférieur à ce que certains, notamment le rapporteur général, craignaient. Pendant ces trois ans, la croissance avait pourtant ralenti, certes moins en France que dans le reste de l'Europe. Pourtant, le projet de budget pour 2019 a été modifié quelques semaines après son vote en raison de la crise des « gilets jaunes » et des annonces du Président de la République à la suite du grand débat. Malgré cela, les comptes ont été tenus sans budget modificatif, et nous avons diminué le niveau de déficit de 1,3 point en trois exercices budgétaires.

Si les recettes fiscales ont augmenté, les taux d'imposition ont baissé avec la suppression de la taxe d'habitation (TH), la baisse de l'impôt sur les sociétés (IS), la réforme de la fiscalité du patrimoine...

Nous avons aussi lutté contre la fraude fiscale, en nous inspirant des travaux du Sénat ; je me félicite de ce consensus.

L'impôt a été également mieux recouvré, grâce au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, qui a apporté 1,3 milliard d'euros de recettes supplémentaires. La Cour des comptes a salué la sincérité et la qualité des comptes de l'État, mais elle a déploré, à juste titre à mon sens, la complexité de notre fiscalité : les taxes affectées, les dépenses fiscales, des dispositions dérogatoires compliquées nuisent au principe d'unité budgétaire. Sur ce point, le ministre de l'action et des comptes publics regrette, tant vis-à-vis de ses collègues que du Parlement, la création de ces dispositions qui affectent la sincérité, la simplicité et la lisibilité des comptes.

Ces résultats valident la stratégie économique et fiscale du Président de la République depuis 2017. Juste avant la pandémie, nous avions le taux de chômage le plus bas depuis vingt ans, le plus grand nombre de créations d'emplois, notamment industriels, dans les territoires les plus touchés – je pense notamment aux Hauts-de-France – le plus grand nombre de créations d'entreprises depuis deux décennies, le meilleur taux de croissance de l'Union européenne, une consommation qui repartait à la hausse et des baisses des impôts sur le capital et sur les entreprises... Ces baisses d'impôts n'ont pas provoqué de diminution des

recettes, la courbe de Laffer se trouvant ainsi vérifiée. C'est par l'encouragement de la valeur travail et de la croissance des entreprises que nous avons obtenu plus de recettes fiscales et de cotisations sociales. Cela nous a permis de continuer à baisser les impôts. En 2019, l'Insee et la Cour des comptes ont constaté un recul de la dette. Ce cercle vertueux doit nous inspirer. La solution aux difficultés actuelles ne saurait être en aucun cas la création d'impôts nouveaux, mais plutôt l'encouragement de la croissance, de l'investissement et de la consommation. Par cohérence, le Gouvernement va maintenir les baisses d'impôts, voire en proposer d'autres. Si la Covid-19 n'était pas là, dans une sorte d'utopie ou d'uchronie, sans doute commenterions-nous aujourd'hui les bons chiffres du Gouvernement ! Avec des comptes assainis, le Gouvernement a pu continuer à emprunter plus et à soutenir les salariés et les entreprises.

Je vous remercie d'avoir noté les efforts consentis par mon administration pour déposer quinze jours plus tôt que l'an dernier le projet de loi de règlement. Utilisons l'examen de ce texte comme un temps de discussion important, qui permettra à l'exécutif de mieux travailler. L'exécution budgétaire est aussi importante que les inscriptions budgétaires, et les parlementaires sont soucieux de débattre des chiffres et de la sincérité du budget.

J'ai tenu ma promesse : il n'y a eu aucun décret d'avance en 2019, le pouvoir d'autorisation des dépenses du Parlement a été respecté. C'est la seconde fois en quarante-cinq ans qu'il n'y a pas eu de décret d'avance...

M. Vincent Éblé, président. – Il n'est pas impossible que certains membres de la commission souhaitent vous interroger sur l'exercice 2020, au lieu de se limiter strictement à un regard rétrospectif sur l'année 2019.

Dans son rapport sur l'exécution 2019, la Cour des comptes renouvelle ses critiques contre les techniques de débudgétisation, notamment *via* les fonds sans personnalité juridique contrôlés par l'État, dont les comptes ne sont jamais présentés au Parlement. Ainsi, le fonds pour l'innovation dans l'industrie, alimenté par des dividendes, n'a pas réellement de ressources sanctuarisées, d'autant que devaient s'y substituer les recettes provenant de la privatisation d'Aéroports de Paris, reportée voire abandonnée... En tirez-vous les conséquences dans le projet de loi de finances pour 2021, en supprimant tout simplement ce fonds pour construire, au sein du budget général, une mission budgétaire ou un autre véhicule plus efficace afin de porter les crédits nécessaires à la relance de notre économie ?

La fiscalité affectée est également un moyen fréquemment utilisé pour contourner les contraintes de l'autorisation budgétaire et pratiquer une forme de débudgétisation. Le plafonnement des recettes au profit du budget de l'État est par ailleurs souvent mal compris, les organismes taxés estimant que leurs contributions doivent être utilisées conformément à leur objet ou que, sinon, il n'a pas lieu d'être. Souscrivez-vous à la recommandation de la Cour des comptes de mieux encadrer la fiscalité affectée ? Ferez-vous de nouvelles propositions dans ce domaine ?

L'exercice 2019 a été marqué par la suppression de la comptabilité d'analyse des coûts, qui contribuait à donner une vision plus complète des coûts d'une politique en présentant notamment les déversements entre missions. Lorsque cette comptabilité d'analyse des coûts a été supprimée par un décret d'octobre 2018, elle devait être remplacée par une comptabilité analytique remplissant des objectifs similaires. Où en est ce projet de généralisation d'une comptabilité analytique de l'État, au-delà de l'expérimentation qui en est faite ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je me réjouis qu’il n’y ait pas eu de décret d’avance ni de projet de loi de finances rectificative (PLFR) en 2019, mais cette joie aura été de courte durée, car il y a déjà eu deux PLFR cette année, et il sera encore probablement nécessaire d’adapter les dispositifs, peut-être par exemple sur le chômage partiel, même s’il y a un léger retour d’activité, et sans parler encore de relance. Avez-vous prévu un PLFR pour juin ? Concernera-t-il les dispositifs actuels ou prévoyez-vous de nouvelles mesures ? Comprendra-t-il un volet de relance ?

Vous vous êtes réjoui de la bonne tenue des comptes, mais nous en avons une vision un peu différente... Depuis 2017, nos voisins ont réduit leur endettement de 5 points de PIB, alors que le nôtre reste au niveau élevé de 98,1 % selon le projet de loi de règlement. Nous avons choisi, contrairement à nos voisins, même d’Europe du Sud – sauf l’Italie – le recours au déficit et à l’endettement. De ce fait, l’Allemagne a beaucoup plus de marges de manœuvre dans la crise actuelle. Je craignais précédemment que nous en ayons moins, dans l’hypothèse d’un choc pétrolier – c’est actuellement le contraire – ou d’un krach boursier. Ne regrettez-vous pas vos choix, notamment celui de ne pas « avoir réparé la toiture pendant que le soleil brillait », selon la formule de John Kennedy reprise par Christine Lagarde au FMI ? Nous avons un peu trop profité de l’élasticité des recettes pour ne pas faire d’efforts...

Les ministères de l’intérieur et des outre-mer ont connu une croissance de leur masse salariale supérieure à 3 %. La hausse de la masse salariale du ministère de l’intérieur est supérieure de près de 150 millions d’euros à ce qui était prévu en loi de finances, soit un écart de près de 1 %. Disposez-vous d’éléments explicatifs ? S’agit-il par exemple du versement de primes ?

Au contraire, seulement 18,4 % des crédits de paiement ouverts en LFI pour le plan « France Très haut débit » ont été consommés. Or la situation actuelle montre toute l’importance du télétravail ou de l’enseignement à distance, tandis que le directeur général des finances publiques nous a fait part de ses difficultés à mettre en œuvre le télétravail. Nous avons besoin d’équipements pour accéder au très haut débit, et cette très faible consommation des crédits est regrettable.

M. Gérald Darmanin, ministre. – J’ai fait mienne votre critique sur la débudgétisation.

Le fonds pour l’innovation dans l’industrie devait être abondé par les privatisations de la Française des jeux et d’Aéroports de Paris. Il appartient au ministre de l’économie et des finances, créateur et ordonnateur du fonds, de décider s’il faut le rebudgétiser au travers de missions particulières ou s’il doit continuer à être alimenté par des recettes de dividendes. Il a promis qu’il améliorerait les choses pour 2021, notamment avec le plan « batteries ». Il présentera sa stratégie. Ce fonds finance aussi le programme d’investissements d’avenir.

Ce n’est pas moi qui pêche sur la fiscalité affectée, mais plutôt le Parlement...

M. Vincent Éblé, président. – Ce n’est pas faux...

M. Gérald Darmanin, ministre. – Cette fiscalité affectée serait pédagogique, dit-on ; ce n’est pas évident... On ne peut pas affecter tous les crédits par rapport aux recettes : la culture ne peut pas payer pour la culture, ni l’éducation pour l’éducation. Personne ne voudra taxer les enfants ! Mais recourir à ce type de fiscalité a parfois été un

réflexe... Il faut mieux encadrer, et même parfois supprimer, certains dispositifs de fiscalité affectée. Nous avons supprimé et rebudgétisé certaines petites taxes depuis 2017, parfois des « contributions volontaires obligatoires », curiosité lexicale des finances publiques ! Nous avons pu voir, avec la taxe sur les farines, qu'il était difficile de toucher à ces taxes. Mais nous avons supprimé les petites taxes, les remplaçant par des lignes budgétaires de 200 millions à 300 millions d'euros. Il faudra faire de même pour les taxes moyennes et grosses. Ces taxes sont d'autant moins comprises qu'elles sont plafonnées et que le surplus revient au budget de l'État. Mais invente-t-on un tuyau pour les dépenses ? Celles-ci doivent-elles correspondre obligatoirement aux recettes ? Si l'on continue ainsi, on ne fera pas d'économies ; or les dépenses publiques s'élèvent actuellement à 61 % du PIB...

La fiscalité affectée marche dans un sens mais pas dans l'autre. Ainsi, on a demandé au budget général de l'État de compenser l'effondrement des recettes des amendes des radars dû à la destruction de ceux-ci, alors qu'elles profitaient aux départements, à la Sécurité routière et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). Mais lorsqu'il y a trop de recettes, on n'est pas content que l'État récupère le surplus... Les parlementaires autorisent les crédits et donnent un avis sur les politiques publiques, or si la fiscalité est affectée, vous ne décidez plus de grand-chose... Le ministre de l'action et des comptes publics, lui, est favorable à ce que l'on rebudgétise au maximum.

Le ministère des armées est précurseur en matière de comptabilité analytique ; il présentera ses travaux lors de l'examen du prochain budget. De nombreux ministères ont également été sensibilisés, mais le Covid-19 a freiné la généralisation du dispositif.

Mieux vaut un PLFR qu'un décret d'avance, monsieur le rapporteur général ! Je vous remercie des débats constructifs que nous avons eus lors de la discussion des deux derniers PLFR et des compromis obtenus. La tentation était grande, pour le Gouvernement, de faire des décrets d'avance, mais nous avons préféré avoir recours à un PLFR, avec une autorisation parlementaire explicite.

Nous déposerons un troisième PLFR fin juin ou début juillet. À l'exception de quelques mesures, nous ne serons plus dans l'urgence, mais dans la résilience, en vue d'accompagner certains secteurs toujours fermés ou dont les conditions sanitaires de réouverture sont difficiles, comme le tourisme, la restauration, les activités sportives ou culturelles. Nous annoncerons aussi des mesures en faveur des collectivités territoriales – je m'y suis engagé.

Le plan de relance, troisième étape après l'urgence et la résilience, ne sera pas contenu dans ce PLFR. Nous aurons une grande concertation nationale, en lien avec les collectivités territoriales. Les choix n'ont pas encore été faits, car nous ne connaissons pas encore l'ampleur de la crise, nous ne savons pas s'il y aura un reconfinement, à combien se monteront les pertes de recettes et quelles seront les conditions de reprise d'activité... Le Premier ministre donnera prochainement des précisions.

La majorité sénatoriale aurait pu davantage nous encourager à faire plus d'économies pour réduire l'endettement, mais vous avez voté contre nos mesures d'économies portant sur la politique du logement ou les contrats aidés...

La comparaison avec d'autres pays n'est pas totalement juste, car nous avons rendu notre dette plus sincère, en reprenant la dette de la SNCF et en mettant fin au statut des cheminots. Nous avons ainsi comptabilisé plusieurs milliards d'euros dans la dette. Sans cette

opération de vérité des chiffres, nous aurions pu réduire la dette à peu de frais. Mais nous sommes fiers de cette sincérité. L'Allemagne fait mieux que la France car elle a mieux tenu ses comptes. Avant la crise financière, Allemagne et France avaient toutes deux une dette d'environ 60 % du PIB. En 2017, après avoir eu un taux d'endettement proche de 90 %, l'Allemagne était redescendue à 65 %, mais la France est restée à 90 %. Nous pourrions plutôt nous comparer avec l'Italie ou l'Espagne ; nous avons fait mieux qu'elles.

La France a pu emprunter beaucoup, rapidement, sans être attaquée, grâce à l'euro, n'en déplaise aux eurosceptiques. L'euro a sauvé les économies européennes. Voyez les déclarations du responsable du budget britannique : il n'est pas si simple de vivre tout seul...

Vous avez raison concernant les 150 millions d'euros de dépenses supplémentaires du ministère de l'intérieur. Le protocole de décembre 2018, obtenu après un accord entre les syndicats et l'État, revalorise les salaires de la gendarmerie et de la police. Une grande partie du stock d'heures supplémentaires a été payée. Les mouvements sociaux et le G 7 mouvementé ont aussi imposé de mobiliser davantage d'effectifs. Tout cela explique ce dépassement. Le ministre de l'intérieur en est conscient.

La sous-consommation des crédits pour le plan « France Très haut débit » n'est pas due à un manque d'argent ni à des retards de l'État, mais à des retards opérationnels dans l'exécution des contrats pour des chantiers très lourds. La mise en œuvre de la loi de programmation de la justice n'a pas non plus atteint le niveau prévisionnel des dépenses. Ce n'est pas dû à une économie de fonds publics mais à la difficulté, pour les collectivités locales, de libérer du foncier pour construire des prisons...

M. Vincent Delahaye. – Je salue la sincérité du budget et la bonne tenue des recettes, mais je serai plus critique sur les dépenses. Certes, vous avez pu profiter de taux bas pour faire des économies sur les intérêts de la dette. Si la dette finançait de l'investissement, ce serait positif, mais la majorité de cette dette paie le fonctionnement d'aujourd'hui en tirant des traites sur les générations futures – et il en est ainsi depuis longtemps...

Quel est le montant de l'investissement de l'État dans un budget de 400 milliards d'euros ?

Vous n'avez pas répondu sur la LPFP. Lorsque nous débattons du budget nécessaire pour financer la relance, il faudra un projet de programmation des finances publiques pour savoir comment revenir à une situation plus habituelle des finances publiques. Il faudrait une LPFP avant le plan de relance économique.

Olivier Dussopt a annoncé une révision des niches fiscales en fonction de leur vertu écologique. Pensez-vous aller un peu plus loin ? J'y serais favorable, afin notamment de supprimer des niches inefficaces.

M. Yvon Collin. – Merci d'avoir développé votre analyse de la loi de règlement. La loi de finances rectificative du 25 avril reposait sur l'hypothèse d'une récession limitée à 8 % en 2020. Cela suppose un rebond de la consommation, porté par la désépargne des Français. Les Français ont beaucoup épargné. Quels leviers utiliser pour les inciter à consommer davantage ?

Les collectivités territoriales sont inquiètes de la baisse des recettes fiscales et de la hausse des dépenses. Les dépenses liées à la crise pourraient-elles être passées en section d'investissement pour ne pas grever les dépenses de fonctionnement ou dans un budget annexe « spécial Covid-19 » ?

La réforme de la taxe d'habitation se poursuivra, malgré l'impact de la crise sanitaire sur les finances publiques. Le Gouvernement l'a confirmé, allant jusqu'à évoquer un possible effet d'aubaine. La substitution d'une part de TVA à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dans un contexte de forte épargne et de chute de la consommation pourrait avoir de fortes incidences pour les départements.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je suis rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Le niveau de la retraite unitaire moyenne des fonctionnaires baisse depuis 2010, notamment pour les catégories B et C, en raison du durcissement des conditions de durée d'assurance et d'âge. Pouvez-vous me communiquer l'actualisation de ces données pour 2019 ?

Dans la perspective de la future réforme des retraites, à moins que celle-ci ne soit définitivement enterrée, la situation des personnels actifs de la fonction publique – principalement les policiers, les militaires et le personnel hospitalier – pourrait-elle être favorablement révisée ?

Je me permets de vous faire part d'une inquiétude de mon collègue Nuihau Laurey sur la Caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française, qui fait office de caisse nationale d'assurance vieillesse, maladie, des affaires familiales et d'Urssaf. La crise économique et le report de paiement des cotisations ont un impact immédiat sur sa trésorerie. Si aucune nouvelle source de liquidités n'est identifiée d'ici à juillet, les prestations sociales en Polynésie ne pourront plus être honorées – pensions de retraite, remboursements d'assurance maladie, dotations de fonctionnement des hôpitaux, allocations familiales, etc. Le président de la Polynésie française vous a demandé un emprunt, à l'instar des décisions prises pour la Nouvelle-Calédonie. Lui répondez-vous favorablement, pour une application d'ici à juillet ?

M. Arnaud Bazin. – Vous avez évoqué un effort en matière de sincérité des comptes, mais l'exécution budgétaire de la prime d'activité a encore été dépassée en 2019, de plus de 800 millions d'euros, pour atteindre 9,5 milliards d'euros. Certes, il y avait une urgence qui a abouti à la réforme du dispositif, mais comment expliquer cette sous-budgétisation récurrente ? Quelles actions prévoyez-vous pour rendre le budget plus sincère ?

Au titre de 2020, 9,9 milliards d'euros sont inscrits pour la prime d'activité. Cette prévision tient-elle toujours ou prévoyez-vous un nouveau dépassement ?

Une prime exceptionnelle de 150 euros, plus 100 euros par enfant à charge, est prévue pour les familles les plus en difficulté. Ces aides seront-elles financées sur l'enveloppe de 880 millions d'euros identifiée dans le PLFR 2 au titre de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ? Si oui, cette enveloppe devra probablement être complétée pour tenir compte des besoins au titre de l'aide de solidarité et de l'aide aux étudiants précaires. Comment assurer l'intégralité du financement, qui augmentera jusqu'à 1,1 milliard d'euros ? Des mouvements budgétaires sont-ils prévus ? Les caisses d'allocations familiales (CAF), déjà fort sollicitées, trouveront-elles les moyens d'assurer cette prestation dans un délai raisonnable ?

Les dépenses pour l'aide alimentaire, financées par la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » – dont je suis rapporteur spécial avec M. Éric Bocquet –, se sont élevées à 58 millions d'euros, soit un dépassement de plus de 7 millions d'euros par rapport aux crédits inscrits en LFI, probablement à cause des dépenses déclarées inéligibles et écartées du champ des demandes de remboursement auprès de l'Union européenne au titre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). La France va-t-elle pouvoir récupérer la totalité de ces fonds européens ou le budget national devra-t-il financer ce manque à gagner ?

En 2020, de nombreux compatriotes seront de plus en plus en difficulté. Les associations d'aide alimentaire sont extrêmement sollicitées. Avant la crise, cette aide profitait à 5 millions de personnes ; désormais, ce sont 8 millions de personnes qui y ont recours, selon Christelle Dubos. Le Gouvernement a annoncé une enveloppe de 39 millions d'euros pour ces associations : est-elle déjà parvenue aux associations ? Où est-ce pris dans le budget de l'État ? D'autres aides financières seront-elles débloquées sur les plans national et européen ?

M. Roger Karoutchi. – Avez-vous l'impression, pour le budget 2019, que les mesures d'urgence de 10 milliards d'euros décidées à la suite du mouvement des « gilets jaunes » ont atteint leur objectif ? Certains ont critiqué des mesures précipitées, coûteuses, qui n'auraient pas eu les effets escomptés. Qu'en est-il ?

Rapporteur spécial de la mission « Avances à l'audiovisuel public », j'observe désespérément la capacité du secteur à faire quelques économies. Vous aviez envisagé soit la suppression de la redevance audiovisuelle, soit son réajustement avec la disparition de la taxe d'habitation. Votre réflexion a-t-elle avancé sur ce sujet ?

M. Charles Guené. – Rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », je constate un décalage régulier entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement s'agissant des subventions d'investissement. Cela rend difficile le suivi de l'investissement local, d'autant que les indicateurs de performance sont peu adaptés. Seule la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) fait l'objet d'un suivi. Ne faudrait-il pas mettre un peu d'ordre pour le prochain PLF ?

Pour l'exécution 2020, avez-vous eu beaucoup de demandes d'avance sur TVA de la part des collectivités territoriales, et si oui, pour quelles sommes ? Envisagez-vous de rendre le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) plus contemporain, ou serait-ce un projet farfelu ?

Vous avez envoyé aux préfets des directives pour un engagement plus rapide de la DETR, de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID). Quels sont les niveaux d'engagement actuels ?

N'aurions-nous pas intérêt à trouver un dispositif de neutralisation pour les indices synthétiques, qui seront bouleversés par la réforme de la TH ? Ne faut-il pas laisser de côté l'idée de revenir sur les impôts économiques, afin que les collectivités ne soient pas perturbées dans la vision de leurs ressources ?

M. Thierry Carcenac. – Je ne doutais pas que vous seriez content du travail effectué en présentant la loi de règlement ; c'est normal pour un ministre...

Après les mesures d'urgence consécutives à la crise des « gilets jaunes », nous allons arriver à une situation budgétaire plus préoccupante avec une crise sanitaire, économique et, à terme, sociale.

Vous avez indiqué fermement qu'il n'y aurait pas de création d'impôts nouveaux. Il y a quelques jours, M. Raymond Soubie, ancien conseiller de Nicolas Sarkozy, préconisait de créer quelques recettes nouvelles en matière de solidarité. Certes, nous n'en sommes qu'à l'exécution du budget, mais cela nous permettrait d'examiner le PLF 2021 en disposant d'éléments différents.

Avec M. Claude Nougéin, je suis rapporteur spécial de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Le programme 348 « Rénovation des cités administratives » démarre lentement. Comment, dans le cadre de la relance, aller plus rapidement vers la transition environnementale ? Cela permettrait de faire des économies.

Vous avez évoqué la fraude fiscale et avez mis en œuvre du *data mining*. Mais j'ai cru comprendre que, en 2019, vous avez eu des difficultés à recruter du personnel spécialisé en informatique pour s'en charger.

Nous affectons de plus en plus de TVA – 31,2 milliards d'euros cette année – à la Sécurité sociale, ce qui va poser des problèmes. Qu'en sera-t-il à l'avenir ? Peut-on savoir ce qui passe globalement du budget de l'État au budget de la Sécurité sociale ?

Mme Christine Lavarde. – La Cour des comptes vous demandait un report partiel des crédits du compte de commerce « Opérations commerciales des domaines ». Vous lui avez répondu avec un non-report de 51 millions d'euros sur 124 millions d'euros. Quelles pourraient être les « dépenses exceptionnelles » pour lesquelles vous indiquez vouloir conserver un montant prudentiel de trésorerie dans l'exposé des motifs du projet de loi de règlement ?

Pour être éligible au quatrième appel d'offres du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), il n'est plus forcément nécessaire d'atteindre la cible de rendement de 1 euro d'économie pour 1 euro investi dès trois ans prévue dans les trois premiers appels d'offres. Pourquoi un tel assouplissement ?

Dans le prochain projet de loi de finances, irez-vous dans le sens de la Cour des comptes, qui demande la suppression du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs » dans sa note d'exécution budgétaire ?

M. Claude Raynal. – Monsieur le ministre, que ce soit au Sénat ou en visioconférence, vous êtes toujours aussi satisfait de votre propre travail. Mais vous oubliez de mentionner quelques éléments. Lors de votre arrivée aux affaires, la croissance était de 2,3 %, alors qu'en 2012, vos amis de l'époque nous avaient laissé une croissance de 0,2 %. En outre, il y a eu trois points de déficit public récupérés sous Nicolas Sarkozy, un peu plus de deux points sous François Hollande et à peine un point depuis que vous êtes en fonction. Et je suppose que vos déclarations sur le refus de l'impôt s'adressaient d'abord à votre propre majorité, au sein de laquelle les propositions fiscales foisonnent...

La DETR est le seul indicateur pertinent de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Les autres sont très généraux et évasifs. Pourrait-on améliorer cela à l'avenir ?

Avez-vous eu beaucoup de demandes d'acomptes sur le FCTVA pour 2020 ? Avez-vous une idée du montant déjà mobilisé au titre d'avances ?

Les projets qui relèvent de la DSIL et de la DETR sont engagés de longue date, pour des montants fixés lors de l'acceptation des dossiers. Du fait de la crise, les collectivités territoriales devront payer un peu plus cher les prestations. Envisagez-vous de laisser un peu de liberté aux préfets, évidemment à enveloppe globale inchangée, si des adaptations s'imposent ?

M. Philippe Dallier. – L'an dernier, le report de la réforme des aides personnalisées au logement (APL) vous a amené à mobiliser 627 millions de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative. Pour autant, les charges à payer de la mission « Cohésion des territoires », principalement au titre des aides au logement, augmentent de 273 millions d'euros. En 2020, la réforme du calcul des aides au logement est reportée *sine die*. Or, dans les deux premiers projets de loi de finances rectificative, vous ne corrigez pas le tir. La dette due au titre des aides au logement indiquée dans le compte général de l'État pourrait ainsi augmenter encore, d'autant que la dégradation de la situation économique et sociale pourrait conduire à une hausse importante du nombre d'allocataires.

La dette relative aux frais de gestion des APL qui est mentionnée dans le compte général de l'État – elle était de 137 millions d'euros en 2017, de 229 millions d'euros en 2018 et de 664 millions d'euros en 2019 –, se cumule-t-elle avec celle que je viens d'évoquer ?

M. Jean-François Husson. – Les enjeux écologiques me tenant particulièrement à cœur, je regrette l'intégration de la prime à la conversion dans le programme 174. Cette prime, qui n'est donc plus financée par les recettes du malus automobile, a été sensiblement rabotée au mois de juillet 2019, dans une logique purement comptable : elle coûtait trop cher à l'État parce qu'elle fonctionnait trop bien ! Quel bilan tirez-vous de l'opération ?

En 2019, la France, qui ne respectait pas un certain nombre de normes en matière de pollution atmosphérique, a été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne au paiement d'astreintes. Où en est-on ? Quel est le montant des pénalités ?

L'accident de l'usine Lubrizol et la crise pandémique actuelle montrent que la culture de l'anticipation du risque reste imparfaite dans notre pays. Aucune leçon ne semble avoir été tirée. Comment justifiez-vous que les crédits consacrés à la prévention des risques naturels, technologiques ou nucléaires aient diminué dans le projet de loi de finances pour 2020 ? Que comptez-vous faire en loi de finances pour 2021 pour y remédier et mieux préparer l'avenir ?

M. Jean Bizet. – Je souhaite vous faire part de ma grande inquiétude sur l'avenir de l'euro, en raison d'abord du récent avis de la Cour de Karlsruhe et surtout de la divergence croissante entre l'Allemagne et la France. Nous traînons le péché originel de la création de la monnaie unique : Helmut Kohl et François Mitterrand ont pris une décision politique avant d'opérer un minimum de convergences, comme le souhaitait Jacques Delors.

Que comptez-vous faire pour éviter une fracture franco-allemande, que je sens de plus en plus irrémédiable, et une relégation de la France dans les pays de l'Europe du Sud, avec l'émergence possible d'un euro à deux vitesses ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Rapporteur spécial des crédits du compte d'affectation spéciale dont relèvent les amendes de police et les amendes de radars, je suis réservé sur la fiscalité affectée, qui met en difficulté les missions concernées lorsque la source fiscale se tarit. Imaginez quelle sera la situation pour 2020 de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), qui est financée par la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, par le compte d'affectation spéciale dont je suis rapporteur spécial et par une redevance sur les recettes des sociétés d'autoroutes ! Seriez-vous favorable à une simplification et à une réduction de la fiscalité affectée ?

M. Gérard Darmanin, ministre. – Dans le budget exécuté en 2019, il y avait 12,4 milliards d'euros de dépenses d'investissement et 53,5 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement, soit 600 millions d'euros de plus en investissements et 600 millions d'euros de moins en fonctionnement par rapport à 2018. Il ne m'appartient pas de répondre sur une loi de programmation des finances publiques. À l'automne dernier, alors qu'il n'y avait pas encore le Covid-19, M. le Premier ministre avait évoqué les incertitudes liées au Brexit ou au débat sur les retraites. À titre personnel, je souhaite une telle loi, mais la question est prématurée aujourd'hui. En revanche, le débat sur l'orientation des finances publiques qui était prévu pour la fin du mois de juin ne sera pas reporté ; nous pourrions aborder le sujet à cette occasion.

Je me suis engagé à construire un budget « vert » pour que le Parlement puisse contrôler les dépenses et les recettes du point de vue non seulement comptable, mais également de l'efficacité des politiques publiques en matière d'environnement. Comme l'a montré le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF), il est difficile d'établir clairement si une dépense est polluante ou non. La construction d'une ligne de chemin de fer, qui permet de réduire les émissions de gaz à effet de serre mais a des conséquences sur la biodiversité, ou celle d'une centrale nucléaire, qui réduit les émissions de CO₂ mais produit des déchets, sont-elles, ou non, des dépenses polluantes ? Les dépenses fiscales, notamment celles qui relèvent du logement, de l'artificialisation des sols ou de la politique de la ville – cela déplaira sans nul doute à un certain nombre de parlementaires et de responsables politiques –, sont néfastes pour l'environnement. Tout est affaire de choix politiques.

M. Collin a évoqué le rebond de la consommation. Nombre de Français ont effectivement plus épargné que d'habitude. Il y a eu de l'épargne forcée – de nombreux magasins étaient fermés pendant le confinement –, mais aussi beaucoup d'épargne de précaution, par peur de l'avenir. Nous devons lutter contre l'absence de confiance. À mon sens, le grand problème que nous connaissons aujourd'hui, c'est celui du manque de confiance. Il faut convaincre les entrepreneurs d'investir, les investisseurs de venir dans notre pays et nos concitoyens de consommer. Nous devons montrer aux Français et aux entreprises qu'ils peuvent avoir confiance dans notre économie. Nous avons été confrontés aux mêmes problèmes, certes à plus petite échelle, lors de la crise des « gilets jaunes ». Pendant plusieurs mois, les mesures très fortes que le Gouvernement avait prises pour augmenter le pouvoir d'achat des Français avaient abouti à une hausse non de la consommation, mais de l'épargne, comme si nos concitoyens ne croyaient pas que les impôts allaient continuer à baisser. Puis il y a eu un déblocage, et nous avons eu des recettes fiscales très importantes, notamment au titre de la TVA. L'économie n'est pas qu'une science dure ; c'est aussi une science comportementale. Nous devons donner confiance. Et, encore une fois, le choix du Gouvernement n'est pas d'augmenter les impôts ou de reporter les baisses prévues.

En 2020 et en 2021, les collectivités locales vont connaître des difficultés liées aux baisses de recettes. Mais 70 % des recettes des collectivités locales ne sont pas liées à

l'activité économique ; c'est le cas de la taxe d'habitation, de la taxe foncière et des dotations de l'État. En revanche, 30 % des recettes seront touchées. Pour certaines collectivités, la loi a prévu un plancher. Si les recettes de TVA s'écroulent, les régions percevront toujours des recettes à un niveau plancher, l'année de référence étant 2017. De même, la réforme de la taxe d'habitation prévoit un plancher et une année de référence. Cela garantit des recettes aux départements, notamment aux plus pauvres d'entre eux, en évitant une augmentation des taux qui réduirait encore la compétitivité de l'économie territoriale sans régler les problèmes sociaux. Le député Jean-René Cazeneuve doit rendre son rapport dans quelques semaines. Nous réfléchissons, dans le respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales, à la possibilité de compensations de pertes de recettes qui n'étaient pas prévues par la loi. Les droits de mutation vont connaître un effondrement, ce qui aura des répercussions sur les finances des départements, des communes et des intercommunalités. Le Gouvernement envisage de proposer au Parlement – en 2009, personne n'a fait cela – de compenser ces pertes de recettes. Je ne suis pas du tout favorable au tour de passe-passe qui consisterait à faire comme si toutes les dépenses des collectivités – je pense par exemple aux achats de gel hydroalcoolique ou aux salaires des agents recrutés pour veiller à la distanciation sociale dans les cantines – étaient de l'investissement ! Nous préférons travailler sur la compensation d'une partie des pertes de recettes des collectivités locales – le Premier ministre fera peut-être demain une annonce pour les collectivités touristiques – et sur la discussion comptable. Nous avons proposé aux collectivités locales et aux associations d'élus de faire soit un budget annexe, soit un compte dédié. Nous sommes en train de parvenir à un consensus.

Je vous fournirai bien volontiers les données du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Nos amis de Polynésie française ont raison de se poser des questions. La République française n'a évidemment pas l'intention de laisser tomber les gouvernements autonomes du Pacifique ; je vous renvoie aux mesures qui ont été prises en faveur de la Nouvelle-Calédonie dans le deuxième projet de loi de finances rectificative. Mais nous devons aussi respecter l'autonomie de ces territoires : les questions sociales relèvent de la « souveraineté » du gouvernement polynésien. Nous avons proposé que la Polynésie française puisse, à l'instar de la Nouvelle-Calédonie, bénéficier de prêts. La solidarité nationale serait ainsi maintenue tout en garantissant l'autonomie de compétences du gouvernement autonome de M. Fritch, qui mène actuellement des réformes sociales courageuses. Le Gouvernement proposera donc au travers du troisième projet de loi de finances rectificative une aide pour la Polynésie française à peu près équivalente à celle qui existe pour la Nouvelle-Calédonie.

M. Bazin m'a interrogé sur la prime d'activité. En 2019, la reprise économique a été beaucoup plus forte que dans nos prévisions. Or cette prime, versée automatiquement, s'applique entre 0,5 SMIC et 1,3 SMIC. Les millions d'euros supplémentaires tiennent non à une sous-évaluation de la part du Gouvernement, mais à la forte baisse du chômage en 2019. Au demeurant, le Parlement pourrait légitimement s'interroger sur un système dans lequel la reprise d'activité conduit à la fois à réduire les dépenses sociales, puisqu'il y a moins d'allocations chômage à verser, et à les augmenter *via* la prime d'activité ! Mais ce mécanisme permet effectivement d'aider ceux qui travaillent. À ce stade, je ne peux pas vous communiquer les chiffres de la prime d'activité pour 2020, mais nous sommes passés de 3 milliards d'euros à presque 10 milliards d'euros en trois ans !

Selon vous, les 880 millions d'euros prévus au titre de la prime sociale ne seront pas suffisants. Pour ma part, je n'en sais rien. Ce que je sais en revanche, c'est qu'une enveloppe de 1,7 milliard d'euros est consacrée aux dépenses imprévisibles et accidentelles.

Nous aurons donc la possibilité de mobiliser si nécessaire des crédits supplémentaires sans déposer de nouveau projet de loi de finances rectificative ni prendre des décrets d'avance.

Je répondrai sur les fonds européens après m'être concerté avec Mme de Montchalin.

M. Karoutchi s'est interrogé sur l'efficacité des mesures adoptées à la suite du mouvement des « gilets jaunes ». Il appartient au Parlement d'évaluer l'action gouvernementale. À mes yeux, les décisions qui ont été prises, parfois de manière très rapide, ont été exécutées avec une grande dextérité par l'administration française, notamment par les services qui sont sous mon autorité. Cela a permis d'améliorer le pouvoir d'achat de nos concitoyens. L'augmentation de 100 euros du SMIC a été immédiate, et nous en avons eu la traduction budgétaire. La baisse de l'impôt sur le revenu – je vois que l'aile droite de l'hémicycle est désormais très favorable au prélèvement à la source, qui a permis des recettes supplémentaires sans augmentation des impôts – aide nos concitoyens, en particulier les plus modestes, puisque le dispositif est ciblé sur les deux premières tranches. Je pense donc que ces mesures ont démontré leur efficacité.

Ma conviction sur l'audiovisuel public n'a pas changé. Son mode de financement, qui était sans doute adapté aux circonstances voilà quinze ou vingt ans, doit évoluer. D'abord, comment ferons-nous pour adresser un courrier aux redevables alors que la taxe d'habitation est supprimée ? Surtout, beaucoup de nos concitoyens regardent aujourd'hui la télévision sans téléviseur. Nous devons continuer à réfléchir sur le sujet. Le ministre de la culture y travaille. Je fais confiance aux responsables de l'audiovisuel public pour prendre les décisions courageuses qui s'imposent.

Chacun regrette les décalages entre crédits de paiement et autorisations d'engagement auxquels M. Guéné a fait référence. Il est difficile de savoir comment les sommes allouées au titre de la DSIL et de la DETR seront dépensées. Si les années électorales ne sont déjà pas très bonnes pour l'investissement en temps normal, que dire de celles où les scrutins ne se tiennent pas à des dates fixes ? La décision, prise après avis du conseil scientifique, du Président de la République et du Premier ministre de permettre aux quelque 30 000 conseils municipaux élus au premier tour de se réunir pour élire les maires permettra sans doute de débloquer certains dossiers.

Monsieur Raynal, je n'ai pas autorité sur les préfets s'agissant des dotations d'investissement. Mais M. Lecornu a indiqué que l'enveloppe globale serait maintenue et qu'il serait fait preuve de souplesse. Le Gouvernement souhaite que les parlementaires soient associés aux décisions relatives à la DSIL et à la DETR.

À ma connaissance, les collectivités locales qui avaient demandé des avances de fiscalité sont au nombre de vingt et une, pour un montant total de 18 millions d'euros. J'ai autorisé des avances. Nous sommes à quasiment 50 milliards d'euros de trésorerie pour les collectivités locales.

L'idée de Nicolas Sarkozy relative au FCTVA avait bien fonctionné en 2009. Cela suppose, je le rappelle, une délibération du conseil municipal ou de la collectivité concernée. Cette mesure est réclamée par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF). Cela représente tout de même 6 milliards d'euros d'imputation budgétaire, mais il est vrai qu'une telle mesure aide l'investissement local. Pourquoi pas ? Nous y travaillons.

C'est le moment, me dites-vous, de laisser les collectivités locales tranquilles. C'est le moment, vous répondrai-je, d'aider les entreprises. Le président de l'AMF ne souhaite pas que l'on touche aux impôts de production. La décision est entre les mains du Président de la République. Nous avons indiqué plusieurs fois que ces impôts grevaient la compétitivité des entreprises, notamment dans les territoires les plus industriels. Au moment où nous voulons favoriser la réindustrialisation et la relocalisation des activités sur nos territoires, il va falloir faire un choix de politique économique !

Monsieur Carcenac, il m'arrive d'avoir des désaccords avec d'anciens conseillers de Nicolas Sarkozy, en l'occurrence M. Soubie. Je ne suis favorable ni à la sur-fiscalité ni même à l'idéologie fiscale. Dans ma région, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) provoquait la fuite des gens qui avaient du capital de l'autre côté de la frontière, tandis que nous conservions le chômage ! Le Président de la République a eu le courage de supprimer, conformément à ses engagements de campagne, cet impôt totalement idéologique ; mon ancienne famille politique ne l'avait pas fait, à mon grand regret. Au demeurant, les recettes de l'impôt sur la fortune immobilière sont plus importantes que ce qui était envisagé dans projet de loi de finances de 2019. C'est tout de même intéressant : plus on baisse l'impôt, plus les recettes augmentent. Je fais un pari : si un gouvernement un peu idéologue rétablissait demain l'ISF, vous verriez les recettes s'effondrer au bout de deux ans !

Vous avez évoqué l'immobilier de l'État. Nous avons mis beaucoup d'argent, notamment sur les cités administratives. Les remarques de la Cour des comptes étaient justes. J'ai demandé au nouveau directeur de l'immobilier de l'État, M. Resplandy-Bernard, d'appliquer ses préconisations.

Je n'ai pas connaissance de difficultés de recrutement pour l'équipe de *data scientists* ; l'effectif actuel correspond à ce qui était prévu. D'ailleurs, dans le projet de loi de finances pour 2020, nous avons augmenté les effectifs et les crédits.

Madame Lavarde, les critères d'éligibilité au FTAP n'ont pas changé. Nous partons évidemment du principe qu'il faut toujours faire des économies d'efficience.

Contrairement à MM. Carcenac et Raynal, je ne pense pas que la solution de chaque problème réside dans la création d'un nouvel impôt ; nos cultures politiques sont assez différentes. M. Raynal aime à procéder à des rappels quasiment préhistoriques, certainement nécessaires, pour savoir qui de M. Sarkozy ou de M. Hollande a créé le plus de problèmes de son point de vue. J'imagine que si son candidat n'a pu se représenter, c'est qu'il devait avoir un très bon bilan en matière, entre autres, de finances publiques !

Monsieur Dallier, les frais de gestion des APL étaient de 333 millions d'euros en 2019 et de 339 millions d'euros en 2018. Cela inclut la dette finale. Nous pourrions vous apporter des réponses plus précises.

J'ai du mal à suivre le raisonnement de M. Husson. La simple lecture des documents budgétaires montre que nous n'avons pas fait d'économies budgétaires sur les primes de conversion. Le dispositif a très bien marché, manifestement trop bien par rapport aux imputations comptables, mais il n'y a pas d'économies sur le budget de l'écologie, qui connaît même son augmentation la plus importante depuis la création du ministère de l'environnement, sous Valéry Giscard d'Estaing. Et je ne pense pas qu'une catastrophe comme celle de Lubrizol soit liée à des problèmes budgétaires !

La question de M. Bizet sur l'avenir de l'euro est quasiment philosophique. Encore une fois, c'est l'euro qui nous a protégés d'attaques sur les marchés financiers. Que se serait-il passé sans l'euro ? A mon avis, nous aurions été confrontés à des problèmes très importants. Nos différences de fiscalité, de politiques de relance, de politiques sociales peuvent-elles faire exploser l'euro ? C'est un risque. Des réponses européennes sont en train d'être mises en place ; la Banque centrale européenne a fait un travail formidable sous la pression des États, et M. Breton va annoncer un grand plan de relance. Nous devons continuer à discuter avec nos amis allemands. Nos politiques budgétaires et fiscales doivent être à peu près similaires. Comme l'a observé M. le ministre de l'économie et des finances, lorsque l'Italie met 2 % de son PIB dans la relance et l'Allemagne 4 % dans le soutien à son économie, on peut s'interroger. Les Européens ont le devoir de faire en sorte que cette grande construction, qui nous a apporté tant de protections, n'explose pas.

Monsieur Gabouty, je regrette également la multiplication des taxes affectées, qui relèvent dans la plupart des cas d'une fausse bonne idée. Nous sommes d'une manière générale favorables à la simplification. Nous avons avancé dans cette voie, parfois avec votre soutien, parfois malgré vos réticences. Faut-il aller plus loin ? Le rapporteur général de l'Assemblée nationale souhaite déposer une proposition de loi organique tendant à changer le fonctionnement du budget de l'État, en revoyant la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, sujet sur lequel travaille également votre commission. Le ministère de l'action et des comptes publics sera favorable à toute simplification proposée par le Parlement.

M. Vincent Éblé, président. – Monsieur le ministre, je vous remercie d'avoir répondu, comme à votre habitude, de manière assez exhaustive aux interrogations de mes collègues.

Proposition de loi tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure - Nomination d'un rapporteur (en téléconférence)

La commission désigne M. Claude Nougéin rapporteur de la proposition de loi n° 402 (2019-2020) tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure, présentée par M. Jean-François Husson et plusieurs de ses collègues.

Proposition de loi portant création d'un fonds d'urgence pour les Français de l'étranger victimes de catastrophes naturelles ou d'événements politiques majeurs - Nomination d'un rapporteur (en téléconférence)

La commission désigne M. Jérôme Bascher rapporteur de la proposition de loi n° 312 (2019-2020) portant création d'un fonds d'urgence pour les Français de l'étranger victimes de catastrophes naturelles ou d'événements politiques majeurs, présentée par M. Ronan Le Gleut et plusieurs de ses collègues.

Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n°2907 (A.N. XV^e lég.) portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19

La commission demande à se saisir pour avis du projet de loi n° 2907 (A.N. XV^e lég.) portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, dont l'article 3 pourrait lui être délégué au fond par la commission des lois. Elle désigne M. Albéric de Montgolfier rapporteur pour avis.

La téléconférence est close à 18 h 35.

Jeudi 14 mai 2020

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La téléconférence est ouverte à 14 h 35.

Audition de M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF) (en téléconférence)

M. Vincent Éblé, président. – Nous recevons, par visioconférence, M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), pour la traditionnelle audition sur son rapport annuel d'activité.

Cette audition prend cette année une tournure particulière, dès lors qu'elle intervient au milieu d'une crise sanitaire sans précédent, aux effets multiples sur les marchés financiers. La crise a conduit l'AMF à prendre différentes initiatives pour préserver le bon fonctionnement des marchés, accompagner les acteurs et protéger les épargnants. Pour ne prendre qu'un exemple, les ventes à découvert ont ainsi été interdites jusqu'au 18 mai 2020.

Nous attendons donc de cette audition, au-delà du traditionnel bilan de l'activité de l'AMF, un éclairage sur l'impact de la crise sanitaire dans toutes les dimensions qui relèvent de votre compétence. Par ailleurs, même si ce sujet est moins sur le devant de l'actualité, nous souhaiterions également que vous nous donniez des informations concernant l'incidence du Brexit sur les places financières, s'agissant en particulier des chambres de compensation.

M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers. – Merci de me consacrer quelques instants durant cette période chargée. J'évoquerai certains éléments majeurs de l'année 2019 qui vont encore rythmer l'année 2020, puis surtout l'action de l'AMF durant les événements récents et les défis à venir.

Les événements dramatiques récents ont renvoyé au second plan les sujets de 2019 qui, loin d'avoir disparu, vont mobiliser nos énergies en 2020, en leur donnant une coloration différente. J'en citerai quatre principaux.

Le développement de la finance durable est en bonne voie, et l'AMF y contribue significativement. Elle a mis en place une commission climat et finance durable, qui se révèle d'excellent conseil. L'année dernière, nous avons publié un rapport sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE) dans les sociétés cotées. Nous avons finalisé une première

doctrine sur la commercialisation des produits se revendiquant d'investissement socialement responsable (ISR) selon des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG), auxquels nous demandons des engagements mesurables et significatifs. Nul doute que le rebond économique attendu fournira une opportunité exceptionnelle pour progresser dans ces domaines.

Pour encadrer la finance digitale, nous avons pris les mesures d'application prévues par la loi « Pacte » afin d'enregistrer et d'agrèer les prestataires de services sur actifs numériques (PSAN) et de viser les offres de jetons, communément appelées ICO (*Initial Coin Offering*). Nous luttons aussi pour que les technologies de registres distribués puissent se déployer dans les domaines des opérations de marché traditionnelles ; cela nécessite une évolution des textes européens.

En 2019, nous avons préparé une sortie sans accord du Royaume-Uni de l'Union européenne, et traité une cinquantaine de dossiers de relocalisation. Finalement, il y a eu un accord et donc une période de transition – qui ne semble pas très fructueuse à ce stade. Nous préparons tous les scénarios, notamment en matière d'équivalence et de substance à assurer dans les entités relocalisées, dans la perspective de la finalisation du nouveau cadre régissant les échanges financiers entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Nous faisons preuve de toute la vigilance requise du superviseur. L'année 2019 fut exceptionnelle dans la lutte contre les offres toxiques ou frauduleuses, la lutte contre le blanchiment et la prévention contre le financement du terrorisme. Nous faisons une analyse sectorielle des risques et des lignes directrices pour intégrer les dispositions issues de la cinquième directive anti-blanchiment. La commission des sanctions a conclu sur quelques dossiers emblématiques. Cette vigilance sera encore plus nécessaire en 2020, dans un contexte troublé propice aux débordements de tous genres.

La crise sanitaire, partie de Wuhan, est devenue une crise financière mondiale durant la dernière semaine de février, lorsqu'il est apparu qu'elle ne pourrait être circonscrite mais toucherait tous les centres économiques mondiaux et déclencherait une crise économique sans précédent, sans qu'on puisse anticiper ni sa durée, ni son ampleur.

Notre action s'est déployée dans nos quatre domaines de responsabilité traditionnels : les marchés et leurs infrastructures, les émetteurs, la gestion d'actifs et les épargnants. Pour la comprendre, il faut la mettre dans la perspective d'une conviction qui anime l'AMF : malgré les difficultés opérationnelles, il faut garder les marchés ouverts, car ils jouent un rôle essentiel pour assurer le financement de l'économie durant la crise puis, demain, pour financer la reprise de l'activité. Les marchés et leurs infrastructures ont traversé une période de grandes turbulences : de façon inédite, toutes les classes d'actifs ont baissé durant la première quinzaine de mars. Personne n'a été épargné, même si l'ampleur du choc et le rebond ultérieur ont varié selon les classes d'actifs. On le voit en comparant l'évolution globale de l'indice SBF 120 et celui de sa composante bancaire, à laquelle nous portons une attention particulière compte tenu de son caractère systémique.

Nous nous sommes mobilisés sur quatre actions. Nous avons vérifié le bon fonctionnement des « coupe-circuits » dans ces périodes de grande volatilité. Ils ont été déclenchés très fréquemment – plus de trois mille fois le 16 mars sur Euronext notamment. Nous avons précisé dans quelles conditions pouvaient être passés des ordres durant le confinement, hors des locaux professionnels, afin de conserver une transparence et une capacité d'audit de qualité sur les opérations conclues. Nous faisons un suivi rapproché de la

robustesse de la compensation centrale et de l'apurement des suspens chez le dépositaire central. Enfin, une interdiction des ventes à découvert – en fait, une restriction des positions courtes nettes – a été décidée et s'achèvera le 18 mai. Le sujet fait traditionnellement controverse : certains y voient une mesure inefficace, voire contreproductive, qui limite la liquidité des marchés et la capacité d'acheter des valeurs, d'autres considèrent que c'est une mesure indispensable qui aurait dû être déclenchée plus tôt, voire devrait être permanente.

Le rôle de l'AMF n'est pas de revisiter la réglementation arrêtée par les co-législateurs européens, qui a encadré ces ventes à découvert et permis aux autorités nationales et à l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA) de prendre, dans des circonstances exceptionnelles, des mesures de restriction.

Au sein du collège de l'AMF, nous avons estimé que dans un marché uniformément orienté à la baisse avec des incertitudes considérables sur l'ampleur future de cette baisse, les ventes à découvert apportaient peu à la formation des prix, mais que leur montée en puissance, sur la première quinzaine de mars, pouvait avoir une influence pro-cyclique malvenue. Nous avons la capacité réglementaire de l'éviter, nous devons donc l'utiliser. Pourquoi cette mesure n'a-t-elle pas été prise au niveau européen ? La crise affectait tout le continent, et il aurait été logique d'avoir la réponse commune forte que les textes prévoient. L'ESMA en avait les moyens à l'échelle communautaire. Mais faute de réponse commune, six pays – la France, l'Italie, l'Espagne, la Belgique, la Grèce et l'Autriche – y ont eu recours au niveau national. Cette mesure exceptionnelle n'a pas vocation à perdurer lorsque les volumes et la volatilité se régulariseront et que le marché deviendra plus sélectif. L'abandon de cette interdiction serait une bonne nouvelle, synonyme de normalisation du marché. Nous prendrons notre décision en fonction du comportement des marchés d'ici la fin de la semaine, en concertation avec les autres pays ayant mis en œuvre ces restrictions.

Les émetteurs sont le cœur de l'écosystème financier, car les marchés sont là d'abord pour contribuer à leur financement. L'information qu'ils donnent permet la bonne formation des prix. Nous les avons accompagnés sur la communication financière et l'organisation de leurs assemblées générales.

La communication financière est particulièrement importante dans des périodes de bouleversements profonds, propices aux informations privilégiées et aux fausses rumeurs. Les investisseurs ont besoin de perspectives et de *guidances* actualisées. Tout en étant conscients de la difficulté de l'exercice, nous avons fortement incité les émetteurs à communiquer au marché leurs analyses de l'impact du Covid-19 sur leurs activités et leur situation financière.

Quant à nos publications périodiques, nous avons décliné avec l'Autorité des normes comptables (ANC) et l'ESMA l'approche comptable des pertes attendues pour le système bancaire de l'*International Financial Reporting Standards*. Nous avons précisé le recours aux indicateurs alternatifs de performance dans le cadre de l'arrêté trimestriel, facultatif dans nos pays. Dans les prochains jours, l'AMF fera une communication sur l'arrêté semestriel, coordonnée avec l'ANC et l'ESMA. L'enjeu de l'arrêté semestriel est majeur pour assurer une reprise sur des bases claires et fiables.

La faculté de tenir les assemblées générales (AG) à huis clos a permis de clôturer l'exercice 2019 dans les délais. Cela n'en constitue pas moins un défi pour le maintien d'un dialogue actionnarial de qualité. Il y a une dizaine de jours, l'AMF a fait des propositions sur la question de l'activisme. Nous avons également accompagné les émetteurs, les teneurs de comptes-conservateurs et les investisseurs dans la mise en place de ces AG à huis clos en

diffusant des bonnes pratiques et en rappelant les principes fondamentaux. Parmi ces bonnes pratiques, citons l'importance d'une communication claire, précise et accessible sur les modalités de tenue d'une AG ; la création d'une adresse électronique dédiée permettant aux actionnaires de poser leurs questions ; le traitement des questions écrites des actionnaires, y compris au-delà la date-limite réglementaire ; la retransmission en direct de l'AG sur le site internet de l'émetteur, puis son maintien en libre accès. Ces retransmissions ont connu un succès inattendu, avec un nombre de connexions largement supérieur au nombre d'actionnaires physiquement présents les années précédentes.

L'AMF a néanmoins dû faire des rappels au règlement : le confinement et les problèmes opérationnels, notamment pour les titres au nominatif, ne devaient pas conduire à méconnaître le droit pour tout actionnaire d'exprimer son vote en AG et le principe fondamental de l'égalité des actionnaires. Nous allons tirer les enseignements de ces AG afin, le cas échéant, d'identifier des pratiques vertueuses pour l'avenir, de les intégrer dans un cadre normal, et de préciser si d'autres conditions doivent être imposées en cas de huis clos.

Nous comptons en France dix mille fonds de gestion d'actifs, qui gèrent un peu moins de 2 trillions d'euros, soit 11 % des fonds européens. Ces fonds recouvrent une très grande diversité d'objectifs de gestion. Au cours de cette période, l'industrie de la gestion a fait face à deux principaux défis, qui se sont parfois conjugués : le défi des valorisations et celui de la liquidité. La chute des valorisations a été brutale, avec parfois une absence de valorisation fiable en l'absence de marché actif ; c'est le cas notamment des participations dans des sociétés non cotées, de la partie courte de la courbe des taux, ainsi que de l'obligataire mal noté. La liquidité des fonds a également pu être délicate. Nous avons ainsi assisté à des retraits importants, ainsi qu'à des appels de marge destinés à couvrir l'évolution des positions sur instruments dérivés. L'industrie de la gestion d'actifs a cependant surmonté ces difficultés sans problème majeur. S'agissant des fonds français, les seuls retraits significatifs ont été observés sur les fonds monétaires : en quelques semaines, et au-delà des retraits habituels de fin de trimestre, ces retraits ont atteint 50 milliards d'euros, soit 13,5 % des encours. Ces retraits, qui ont été essentiellement le fait d'entreprises et non d'institutionnels, ont pu être satisfaits. Les assurances données sur l'accès au crédit – *via* notamment le prêt garanti par l'État (PGE) – et la réouverture du marché obligataire primaire à la suite des annonces de la Banque centrale européenne (BCE), ont permis de stopper ce mouvement de retrait ; la collecte a même été légèrement positive en fin de période. Mais le suivi des fonds ouverts mobilise encore largement les équipes de l'AMF. Un débat nourri est en cours au niveau international, notamment européen, sur les bons outils pour faire face au stress de liquidité et assurer l'égalité de traitement entre les porteurs.

Les épargnants ont été désemparés par ces chocs : ils ont vu la valeur de leur épargne se réduire brutalement et ont parfois subi la disparition des dividendes. Certains ont pu être tentés par des placements alternatifs et des offres frauduleuses ont fleuri. Mais l'AMF a multiplié les alertes, bien relayées par les médias.

Du point de vue de l'AMF, les enjeux de ces prochains mois sont multiples. Tout d'abord, la sphère financière a subi un choc en mars, mais d'éventuelles répliques sont possibles et nous devons rester vigilants sur la question de la stabilité financière. En absorbant la crise de mars, le système financier a montré sa robustesse et les mesures prises, monétaires et budgétaires, ont été efficaces. Mais nous restons très fragiles face à la survenance de défauts significatifs, à l'aggravation de tensions géopolitiques – un Brexit mal géré par exemple –, à une révision à la baisse des perspectives économiques, ou encore à l'apparition

de doutes des marchés sur les réponses monétaires et budgétaires à la disposition des autorités publiques.

Le second défi est celui des fonds propres des entreprises. Comme je l'ai écrit au Président de la République, en introduction du rapport annuel, le recours à la dette ne peut pas, seul, couvrir les besoins de financement, surtout lorsqu'une partie de ces besoins correspond à des pertes d'exploitation : il faut alors revoir en profondeur le positionnement de l'entreprise. Notre capacité à mobiliser des fonds propres au-delà des ressources publiques est l'une des clés du rebond. Nous devons mobiliser tous les moyens possibles, en termes d'instruments comme en termes d'investisseurs.

Dans ce paysage, n'oublions pas les investisseurs particuliers : depuis novembre, 500 000 nouveaux investisseurs ont investi en bourse. Les particuliers peuvent participer à l'effort de renforcement des fonds propres des entreprises. Mais ces apports en fonds propres ne pourront s'effectuer que si la situation de l'entreprise et ses projets de développement sont présentés de manière claire et fiable. Les comptes semestriels seront une base majeure. Or leur établissement, à un moment où planent encore de nombreuses incertitudes, est un défi : comment faire des tests pertinents de dépréciation des survaleurs ? Comment présenter l'impact sur les comptes de la crise sanitaire ? L'écosystème de la communication financière s'est mobilisé ces dernières semaines afin d'assurer le bon équilibre entre la permanence des méthodes et leur adaptation aux circonstances exceptionnelles. Des communications sur ces sujets interviendront dans les prochains jours de la part des différentes autorités, dont l'AMF.

M. Vincent Éblé, président. – Merci de vos propos. Comment expliquer l'absence de coordination au plan européen sur des questions aussi importantes que les dispositifs de coupe-circuit et l'interdiction des ventes à découvert ?

Le renforcement de la taxe sur les transactions financières et sa déclinaison au niveau européen figurent en bonne place parmi les mesures susceptibles de financer les plans de relance. Quel regard portez-vous sur la taxe française ? Où en sont les négociations européennes ?

M. Robert Ophèle. – La taxe sur les transactions financières permet de lever une ressource, mais sa création peut conduire à transférer de l'activité d'un secteur taxé vers un secteur non taxé. L'efficacité d'une telle taxe est d'autant plus forte que son application est uniforme et harmonisée en Europe. Or aujourd'hui, cette taxe ne concerne pas l'ensemble de l'Union : elle présente donc peu de perspectives fructueuses. Sa pertinence dépendra aussi de nos relations avec le Royaume-Uni demain, selon qu'il y aura ou non équivalence et liberté de localisation des transactions. Pour que la taxe soit efficace, il faut que son périmètre soit européen, avec une intégration cohérente du Royaume-Uni.

La coordination européenne est un sujet compliqué, car les réglementations font l'objet de déclinaisons nationales. Dans certains cas, la coordination est forte, car les textes le permettent – c'est le cas pour les ventes à découvert. L'heure de vérité arrive au moment du vote ; on constate qu'il n'y a pas de majorité en Europe pour instaurer une telle restriction. On remarque néanmoins que les États qui l'ont mis en œuvre ont un poids économique supérieur à leur poids relatif en nombre de votes. Ce sujet suscite des débats passionnés. Certaines autorités considèrent que cette restriction n'a pas lieu d'être ; d'autres ne se sentent pas concernées, en raison du faible développement de leur marché national. L'AMF souhaite que les règles européennes ne soient pas prises sous la forme de directives, qui conduisent à une harmonisation minimale et des réglementations différentes selon les pays ; nous préférons

l'édiction de règlements d'application immédiate, qui permettent une véritable harmonisation des réponses en cas de crise.

M. Éric Bocquet. – **La City reste, et restera, la première place financière européenne.** La sortie du Royaume-Uni de l'Union renforce-t-elle le poids stratégique, économique et financier de sa place financière ? Votre rapport pointe notamment le nombre important de créations de sociétés de gestion, qui en est peut-être le signe. Par ailleurs, 40 % de vos requêtes d'assistance internationale ont été adressées au régulateur britannique. Y a-t-il un lien entre ces deux événements ?

Vous avez adressé de nombreuses requêtes à différents pays – je pense à la Suisse, au Luxembourg ou aux États-Unis. Avez-vous obtenu autant de réponses ? Certains pays ont-ils refusé de répondre ?

L'AMF est une autorité publique indépendante, mais il est surprenant de constater que son financement est assuré par une contribution des personnes soumises à son contrôle. Elle doit aussi reverser à l'État les éventuels excédents qu'elle produit. Quel est votre point de vue sur ce mode de financement ?

Votre prédécesseur estimait, dans une interview en 2017, que l'AMF devrait réduire drastiquement ses dépenses et diminuer ses actions de régulation si son budget n'était pas relevé en 2018. Qu'en est-il aujourd'hui ? Le budget de l'AMF est lié au fonctionnement du marché : il pourrait donc baisser. Avez-vous pu vous doter de toutes les ressources informatiques nécessaires pour appréhender les flux des marchés financiers ? Avez-vous suffisamment de salariés ? Vous avez engagé une réforme digitale, ce qui me paraît nécessaire, mais vous pointez dans votre rapport des « procédures insuffisantes », des « conflits d'intérêts mal encadrés » et des « dysfonctionnements récurrents ».

Les marchés financiers, ce sont aussi le *trading* haute fréquence, le *shadow banking*, les cryptomonnaies, les marchés financiers actuellement dopés à l'argent public... Comment appréhender ces facteurs de risques ?

Le collège de l'AMF est composé de seize membres, dont sept ont eu un parcours professionnel, au moins en partie, au sein de grandes banques. Existe-t-il une procédure de déport pour éviter les conflits d'intérêts ?

M. Yvon Collin. – Vous avez rappelé, en le regrettant, que la gestion du risque pour les actifs faisait l'objet d'approches différentes selon les pays. L'ESMA, avec laquelle vous travaillez, a-t-elle, selon vous, failli ? Ou ne dispose-t-elle pas des moyens d'intervenir pour mieux coordonner les positions des différents pays ?

Pendant le confinement, alors que la quasi-totalité de vos salariés étaient en télétravail, avez-vous pu exercer vos contrôles de façon satisfaisante ? Vous avez constaté que les assemblées générales d'actionnaires étaient davantage fréquentées durant cette période que lorsque la présence physique est exigée. Est-ce une piste d'avenir ?

Une partie des Français s'est réfugiée sur le Livret A, mais on a aussi observé une augmentation des souscriptions à des produits investis en actions et l'apparition de nouveaux investisseurs. Quel est leur profil ? Ces arrivées opportunistes présentent-elles un risque pour un marché déjà très volatile ou pour les investisseurs eux-mêmes, peu rompus aux activités boursières ?

M. Jérôme Bascher. – On annonçait déjà une correction des marchés avant la crise du Covid-19. Dès lors, quelle part des événements des deux derniers mois sur les marchés financiers estimez-vous résulter de la crise sanitaire, et quelle part traduirait une telle correction ?

Les fonds activistes prennent une place considérable dans les entreprises cotées les plus intéressantes. La baisse de la valorisation de certaines entreprises, parfois stratégiques, pourrait permettre leur prise de contrôle. Êtes-vous attentif à ce sujet, en lien avec l'intelligence économique et le ministère de l'économie et des finances ? Vous avez souligné la faiblesse des fonds propres des entreprises françaises : certains PGE pourraient-ils être transformés en quasi-fonds propres, ce qui permettrait à des banques d'entrer dans des conseils d'administration et de s'engager ainsi sur le long terme ?

M. Jean Bizet. – Le groupe « subsidiarité » de notre commission des affaires européennes s'est intéressé cette semaine au délai de convocation des sociétés coopératives européennes, qui a été porté de six mois à un an. Nous n'avons pas exercé notre droit de saisine au titre de l'article 88-6 de la Constitution quant au défaut de subsidiarité, cette mesure ne suscitant aucune inquiétude.

Avez-vous tout mis en œuvre pour assurer que la sortie de nos amis britanniques de l'Union se fera dans les meilleures conditions ? Y a-t-il eu des avancées, notamment au sujet des chambres de compensation ?

L'ESMA s'inquiète des tensions sur le marché des *Collateralized Loan Obligations* (CLO), ces obligations adossées à des prêts. Les banques utilisent ces instruments de titrisation pour se refinancer en revendant des dettes *a priori* peu liquides qu'elles détiennent sur leurs clients. Or il est fort probable que la crise entraîne une augmentation des impayés et des faillites. L'AMF exerce-t-elle une surveillance particulière sur ce type de marchés ?

Enfin, j'ai été surpris de constater que les marchés n'avaient guère réagi au récent arrêt de la cour constitutionnelle fédérale allemande, avant l'annonce courageuse faite hier par la chancelière Merkel au Bundestag. Comment l'expliquez-vous ? Doit-on s'attendre à des réactions plus désordonnées dans les mois qui viennent ?

M. Michel Canevet. – Je veux vous interroger sur la responsabilité sociétale des entreprises, sujet qui intéresse notre délégation aux entreprises. Estimez-vous que les entreprises vont faire une pause dans leurs démarches en la matière, ou au contraire profiter de cette crise pour repenser leur modèle de développement ?

Avez-vous des informations sur la révision de la directive relative au *reporting* extra-financier, annoncée par la Commission le 11 décembre 2019 ? Une extension des obligations d'information – notamment la déclaration de performance extra-financière – aux entreprises de 250 à 500 salariés est-elle possible ?

Vous avez évoqué la finance durable comme un axe-clé de votre action en 2019. La crise sanitaire va-t-elle changer quelque chose à cette orientation structurante ?

Les cadres de *reporting* sont aujourd'hui très divers ; leur harmonisation est un enjeu important, que la Commission a confié au Groupe consultatif européen sur l'information financière (Efrag). Pouvez-vous faire le point sur cette démarche ?

Enfin, il convient d'éviter la prédation d'entreprises fragilisées par des intérêts étrangers. La transformation d'une partie des PGE en fonds propres peut-elle être envisagée ? Des dispositifs d'obligations convertibles pourraient-ils être mis en place par les régions pour les entreprises territorialement stratégiques ?

M. Jean-François Rapin. – On vous a trouvé très discret sur l'arrêt du tribunal constitutionnel fédéral allemand. L'escarmouche entre la Cour de Karlsruhe et le gouvernement allemand est un vrai sujet. Si l'on voulait faire fuir les capitaux d'Europe, en particulier vers le Royaume-Uni, on ne s'y prendrait pas autrement ! Pensez-vous que cet arrêt aura un grand retentissement ? À quelles réponses peut-on s'attendre sur les marchés financiers ?

M. Pascal Savoldelli. – Vous plaidez pour un renforcement massif des fonds propres des entreprises et suggérez une réorientation du modèle de croissance de notre société. Quelle en serait la nature ?

Dans la foulée de l'ouverture de l'actionnariat de la Française des Jeux, un important investissement en bourse aurait eu lieu pendant le confinement, en mars et avril. Comment de tels investissements pourront-ils être réorientés vers la consommation et le financement de l'économie ? Comment peuvent-ils permettre une relance, ou du moins compenser les chocs ?

M. Claude Raynal. – Une théorie économique suggère que, quand survient une crise, deux lames se suivent : une correction des excès du marché, puis la prise en compte de l'économie réelle. Attendez-vous une seconde lame ?

Depuis mes années d'études, il y a quarante ans, j'entends dire que les fonds propres des entreprises françaises sont insuffisants et doivent être renforcés. Les actionnaires, peu désireux de voir diluer leur participation, n'ont pas une grande appétence pour le sujet. Quels outils pourraient être mis en place pour favoriser le placement de l'épargne des Français dans les fonds propres des entreprises ?

M. Robert Ophèle. – Les recettes de l'AMF proviennent, pour l'essentiel, de contributions encadrées précisément dans la loi ; des décrets fixent certains curseurs au sein de ce cadre. Ni l'AMF, ni les assujettis ne décident de leurs contributions – à l'exception des contributions dites « volontaires », qui s'élèvent à environ 6 millions d'euros, alors que les contributions obligatoires représentent entre 105 et 110 millions d'euros. Ces dernières devraient diminuer d'une dizaine de millions d'euros du fait de la crise. Ce cadre général comporte en outre un plafond, fixé chaque année en loi de finances : si les contributions perçues par l'AMF dépassent ce plafond, elle reverse la différence au budget de l'État. Il est possible que les contributions que nous recevrons dans les prochaines années soient inférieures au plafond, ce qui nous poserait un problème financier ; nous en discutons avec les services de l'État qui préparent les cadrages budgétaires.

Ce mécanisme a des avantages et des inconvénients. Je ne connais pas de superviseur qui dira avoir suffisamment de moyens pour assurer l'ensemble de ses missions ! La France est loin d'être le pays qui consacre le plus de moyens à la supervision des opérations financières. Ces limites nous poussent à nous concentrer là où nous pensons que les risques sont les plus significatifs. Nous ne pouvons pas faire moins ; nous avons une perspective de croissance modérée.

Les seize membres du collège de l'AMF ont des expertises très diverses. Les règles de déontologie sont extrêmement strictes : la moindre possibilité de conflit d'intérêts entraîne le retrait de la personne concernée.

Nous avons pu assurer l'essentiel de nos missions, à 98 % en télétravail, dans une période où ces missions étaient particulièrement lourdes. Certaines auditions préalables à des sanctions ont dû être reportées, comme cela a été le cas dans les juridictions. En tout état de cause, les contrôles sur les anomalies détectées seront diligentés dès que la situation le permettra, ce qui ne devrait plus tarder.

Concernant le Brexit, il faut presque tout reprendre à zéro. Le Parlement a adopté des règles qui se seraient appliquées en l'absence d'accord – mais un accord a été trouvé. À l'issue de la période de transition, au 1^{er} janvier prochain, à défaut d'extension, nous nous trouverons dans un régime qui n'a pas encore été défini... En matière financière, il n'est pas question de conventions ou accords : des décisions souveraines doivent être prises, par l'Union européenne et le Royaume-Uni, sur l'équivalence ou non des acteurs et des plateformes installés dans l'autre zone. Cet exercice, conduit par la Commission, est encore loin d'avoir abouti. Les premières analyses doivent être conclues fin juin. Il faudra probablement rebâtir certaines règles dans l'urgence d'ici à la fin de l'année. Le Gouvernement a d'ailleurs sollicité une habilitation à prendre par ordonnance certaines de ces mesures.

Les chambres de compensation représentent un enjeu important. Il faut décider si l'obligation de compensation s'appliquera indifféremment, que la chambre de compensation soit localisée au Royaume-Uni ou dans l'Union. Sans accord, l'effet de falaise pourrait être très fort au 1^{er} janvier prochain. Cela étant, la nouvelle réglementation européenne dite « Emir 2.2 » doit permettre de traiter le cas des chambres de compensation installées dans des pays tiers et d'adapter leur supervision en fonction de leur importance pour l'Europe. Ce sujet demandera probablement une mise en œuvre progressive dont l'objectif est bien de retrouver une forme de souveraineté européenne dans ces domaines sensibles.

L'AMF coopère beaucoup avec les autorités équivalentes des pays tiers, en particulier avec la *Financial Conduct Authority* (FCA) britannique, qui reçoit environ la moitié de nos demandes de coopération. En effet, la moitié des transactions sur les valeurs françaises sont réalisées sur des plateformes localisées aujourd'hui au Royaume-Uni. Peut-être reviendront-elles à partir de l'année prochaine dans l'Union, voire en France... Ces autorités répondent avec une célérité variable, mais de manière systématique, car ces démarches s'inscrivent dans un protocole conclu au sein de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV).

J'en viens aux questions relatives aux fonds propres des entreprises. Les banques qui leur ont octroyé des PGE ne vont pas transformer ces prêts en fonds propres : elles n'auraient pas elles-mêmes les fonds propres nécessaires pour nourrir cet investissement. Il va falloir faire feu de tout bois et utiliser d'autres instruments : les obligations convertibles, les prêts participatifs ou encore des augmentations de capital permettant de rembourser les PGE. Le problème sera la gestion de masse des PGE de montant modeste accordés aux entreprises de petite taille ; leur transition vers des fonds propres sera opérationnellement très complexe.

Entre la mi-mars et la mi-avril, 500 000 particuliers sont devenus actionnaires pour la première fois, notamment à l'occasion de l'ouverture du capital de la Française des Jeux. Ils sont plus jeunes que la moyenne des actionnaires ; on remarque aussi qu'ils ne sont

pas sortis du marché sitôt après y être entrés. La Française des Jeux a offert des mécanismes d'incitation à la détention de long terme de ses titres. Ces nouveaux actionnaires, aujourd'hui, ne sont pas perdants, malgré la forte chute boursière de la plupart des titres. Cela peut être source d'optimisme. Les placements boursiers sont toujours risqués, il peut y avoir des variations très fortes de valeur, mais la liquidité est toujours assurée : c'est ce que nous avons observé.

Vous avez évoqué le risque d'une deuxième lame, mais rien n'est fatal. Les événements de mars sur les marchés ne sont clairement pas une correction technique de valeurs excessives mais bien une chute liée à la prise en compte d'un changement total de l'environnement économique. Les deuxièmes lames sont possibles en présence de certains faits déclencheurs ; parmi eux, les éventuelles conséquences de l'arrêt du tribunal constitutionnel fédéral allemand. L'incertitude demeure, mais on peut espérer que la BCE restera libre d'apporter des réponses à tel ou tel facteur de crise. Si oui, les conséquences sur les marchés resteront limitées ; elles ne sont en tout cas pas nulles, au vu des écarts de coûts de financement entre pays. Les réponses apportées par les autorités allemandes elles-mêmes peuvent toutefois rassurer ; cela pourrait en fin de compte renforcer le cadre européen plutôt qu'accentuer le repli national. La réponse politique aussi est prise en compte par les marchés.

La coordination est extrêmement forte au sein de l'ESMA. Son conseil, où je représente l'AMF, se réunit en téléconférence toutes les semaines, depuis deux mois, pour discuter des problèmes rencontrés et imaginer des réponses coordonnées. Les échanges sont aussi approfondis au niveau des services. Le problème récurrent est l'application cohérente des décisions, face à l'hétérogénéité des textes nationaux. Même quand des textes européens existent, des désaccords de fond subsistent entre les États membres : dans les cas où une décision commune aurait pu être prise et déclinée à l'échelle européenne, il n'a pas été possible de trouver une majorité pour ce faire. Ainsi, six États ont décidé de réduire la capacité de vendre à découvert ; vingt-et-un étaient d'un autre avis. L'harmonisation peut aller dans les deux sens ! Nous avons considéré qu'il valait mieux mettre en place des restrictions à l'échelle nationale plutôt que de se résigner à une inaction homogène au niveau européen.

La RSE représente une occasion formidable, qu'il convient de lier à la nécessité de renforcer les fonds propres des entreprises. En effet, un tel renforcement se fait toujours autour d'un choix stratégique. On a l'occasion de renforcer l'orientation des entreprises vers des modèles de développement responsables qui respecteraient, à moyen terme, les objectifs fixés. Des leviers d'action existent.

La question des CLO occupe une place importante dans les débats internationaux, mais ces outils restent très marginaux dans l'Union européenne : c'est un phénomène essentiellement américain.

Je veux enfin répondre aux questions relatives aux fonds activistes. Certains intérêts voient dans la crise actuelle l'occasion de prendre le contrôle de diverses entreprises. Quand de tels fonds s'intéressent à une entreprise, c'est signe qu'il y a de la valeur, une possibilité de développement. Nous souhaitons renforcer la transparence dans ces domaines. C'est pourquoi nous proposons, dans notre rapport, de suivre l'exemple de la plupart des autres grands pays européens en abaissant de 5 % à 3 % le seuil de déclaration obligatoire d'une prise de participation ; ce serait une information utile pour tout le monde, en particulier pour les décideurs politiques qui souhaitent mobiliser des fonds quasi souverains ou soumettre

certaines opérations à des autorisations particulières. Pour autant, le cadre réglementaire est globalement satisfaisant ; nous ne souhaitons pas d'évolution majeure dans ce domaine.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous pose une question de la part de notre rapporteur général, Albéric de Montgolfier, que des difficultés techniques empêchent d'intervenir dans cette téléconférence. Certains fonds largement souscrits par les particuliers dans le cadre de contrats d'assurance vie, comme ceux gérés par H2O Asset Management, semblent avoir connu des vagues de décollecte sans précédent, après avoir enregistré des pertes considérables. Confirmez-vous ce phénomène ? Des décollectes importantes se produisent-elles encore ? Pour éviter aux fonds de devoir réaliser des ventes forcées dans de mauvaises conditions de prix, il existe en droit français des mécanismes de plafonnement provisoire et de suspension des rachats. A-t-il été envisagé de les mobiliser ? Ces fonds sont-ils trop complexes pour être commercialisés auprès du grand public ?

M. Robert Ophèle. – La société de gestion que vous citez est une filiale localisée au Royaume-Uni d'un groupe français. De tels fonds sont risqués ; ils ne s'en cachent pas. À l'exception des fonds monétaires, nous n'avons pas constaté de vagues de décollecte significatives sur des fonds de taille importante. Les décollectes que vous évoquez sont intervenues en mai et juin 2019. De manière générale, dans les fonds ouverts, particulièrement ceux qui investissent dans des produits risqués ou peu liquides, il peut y avoir des retraits importants. Les sociétés de gestion sont donc soumises à des contraintes de liquidité assez lourdes afin de pouvoir assurer à tout moment des remboursements significatifs. Certains outils permettent de gérer les problèmes qui peuvent se poser : les *gates*, qui permettent d'échelonner les remboursements ; les *side pockets*, qui consistent à couper le fonds en deux, en plaçant la part non liquide d'un actif dans une enveloppe spécifique, gérée en extinction. On dispose, en France, de presque tous les outils pour gérer un problème de liquidité dans l'intérêt des porteurs et assurer une égalité de traitement entre eux. Ce point fait l'objet d'un examen conjoint à l'échelle européenne pour tous les fonds importants qui investissent dans les obligations d'entreprise ou dans l'immobilier, où la liquidité peut s'avérer problématique. Toujours est-il que ces outils et ces règles de gestion interne adaptées n'ont pas eu à jouer de façon significative au cours des derniers mois.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie.

La téléconférence est close à 16 heures.

Mardi 19 mai 2020

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 - Examen du rapport pour avis

M. Vincent Éblé, président. – Mes chers collègues, notre commission s'est saisie pour avis du projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

En outre, elle s'est vu déléguer par la commission des lois l'examen au fond de l'article 3 de ce texte, relatif à la centralisation de fonds auprès du Trésor public. En plus de l'amendement FINC.1 que le rapporteur nous proposera dans quelques instants, huit amendements ont été déposés sur cet article.

Je remercie notre collègue Muriel Jourda, rapporteur sur ce texte au nom de la commission des lois, d'être présente parmi nous.

Les délais d'examen de ce projet de loi, qui comprend plusieurs mesures d'habilitation du Gouvernement à prendre des ordonnances, sont très resserrés : déposé le 7 mai, il a été adopté par l'Assemblée nationale le 15 mai, et nous l'examinerons en séance publique à compter du 26 mai.

Je salue nos collègues qui participent à cette réunion à distance : qu'ils n'hésitent surtout pas à prendre la parole !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous examinons ce matin le projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes, ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

La commission des lois a délégué à notre commission l'examen au fond de l'article 3, qui vise à centraliser les trésoreries publiques.

Ce projet de loi comportait initialement quatre articles et trente-six demandes d'habilitation à légiférer par ordonnances, dans des domaines extrêmement variés : justice, droit du travail, gestion du personnel des armées, droit d'asile, compétences des fédérations sportives, indemnisation des victimes des essais nucléaires, fonctions confiées aux volontaires internationaux, conséquences de la fin de la période de transition avant le Brexit. Il s'agit donc d'un texte quelque peu fourre-tout, dont l'urgence serait nécessitée par la crise sanitaire.

À l'Assemblée nationale, le projet de loi est passé de quatre à trente et un articles. Pour une fois, cet accroissement va plutôt dans le bon sens, un certain nombre d'articles ayant consisté à inscrire dans la loi des mesures que le Gouvernement prévoyait d'adopter par voie d'ordonnance. Sans doute le Gouvernement avait-il vu trop large pour ses demandes d'habilitation ; j'y reviendrai en ce qui concerne l'article 3.

Avant d'en venir à cet article, j'aborderai rapidement les dispositions incluses dans le projet de loi, qui sans appeler d'opposition de principe, de propositions de modifications ou encore de remarques spécifiques de la part de notre commission, sont susceptibles d'entrer dans son champ de compétences.

Ainsi, l'article 2 *ter*, introduit par l'Assemblée nationale pour remplacer une habilitation initialement prévue à l'article 2, harmonise le traitement des demandes d'indemnisation des victimes des essais nucléaires en précisant l'interprétation de l'article 232 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Il reprend une disposition adoptée par le Sénat en mars dernier, sur l'initiative du Gouvernement, lors de l'examen du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), afin de tirer les conséquences de deux décisions du Conseil d'État.

Par ailleurs, sur le modèle de la loi du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne pour anticiper une éventuelle sortie non négociée, l'article 4 sollicite du

Parlement une habilitation à légiférer par ordonnances pour répondre aux risques juridiques qu'entraînerait une absence d'accord sur le terme des relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Dans le domaine économique et financier, il s'agit notamment de sécuriser les conditions d'exécution des contrats d'assurance conclus par des ressortissants français auprès d'entités britanniques et d'introduire des règles adaptées pour la gestion des placements collectifs et des plans d'épargne en actions. Ces mesures n'appellent pas de remarques particulières de ma part.

En revanche, je formulerai un certain nombre d'observations sur l'article 3, dont l'examen au fond nous est délégué.

Cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans un délai de douze mois, les mesures relevant du domaine de la loi destinées à prescrire le dépôt sur le compte du Trésor des disponibilités des personnes morales soumises aux règles de la comptabilité publique, ainsi que des organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public.

L'Agence France Trésor (AFT) est chargée d'assurer la gestion au quotidien de la trésorerie de l'État, qui englobe l'activité des correspondants du Trésor, c'est-à-dire de tous les organismes tenus de déposer leurs fonds auprès de l'État.

Certains de ces organismes sont visés par l'article 1^{er} du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : l'État, les établissements publics de santé et certaines personnes morales de droit public, ainsi que certaines personnes morales de droit privé, selon leurs statuts. Par ailleurs, l'article 26 de la LOLF impose aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de déposer leurs fonds auprès du Trésor, sous réserve de dispositions expresses d'une loi de finances – quelques dérogations peuvent s'appliquer, s'agissant notamment des libéralités ou des produits de cessions d'éléments de patrimoine, mais aussi d'emprunts dont l'emploi est différé et de recettes dites exceptionnelles. Enfin, des conventions de coopération monétaire ont été conclues entre la France et les pays membres de la Zone franc, prévoyant le dépôt par les banques centrales de cette zone d'une partie de leurs réserves de change auprès du Trésor.

Le Trésor réalise aujourd'hui la synthèse de 5 548 comptes d'opérations, avec environ 100 000 opérations exécutées chaque jour. Les dépôts des correspondants du Trésor ont atteint 128,4 milliards d'euros au 31 décembre 2019 ; ils ont quasiment doublé en quinze ans. Il est très difficile pour l'AFT de prévoir la tendance et le volume de variation des dépôts au cours de l'année, les organismes dépositaires bénéficiant d'une large autonomie de gestion.

Je rappelle, pour dissiper l'inquiétude de plusieurs de nos collègues, que la centralisation des dépôts des organismes soumis aux règles de la comptabilité publique ne revient en aucun cas, pour l'État, à s'approprier les dépôts des correspondants du Trésor : l'État joue en quelque sorte le rôle d'un teneur de compte, à l'image d'une banque pour un particulier. Les correspondants sont libres de leurs opérations, y compris de retrait ; leur seule obligation est de prévenir l'AFT la veille de toute opération monétaire dont le montant dépasse 1 million d'euros.

Par ailleurs, l'obligation de centralisation connaît plusieurs aménagements : les organismes qui y sont soumis peuvent demander une dérogation s'ils ont des besoins financiers et bancaires spécifiques et s'ils requièrent des services que ni le Trésor ni la direction générale des finances publiques (DGFIP) ne peuvent fournir. D'autres organismes

ont été autorisés, par une disposition législative ou réglementaire, à déroger à l'obligation de dépôt des fonds auprès du Trésor.

En outre, l'article 5 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique exclut formellement l'Institut de France, certaines académies, les autorités publiques indépendantes, les chambres de métiers et de l'artisanat, les chambres de commerce et d'industrie, la Monnaie de Paris et la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) : tous ces organismes ne sont pas tenus de déposer leurs comptes auprès du Trésor.

Principe ancien, la centralisation des trésoreries publiques est obligatoire pour les entités soumises aux règles de la comptabilité publique. Elle présente des avantages indéniables, notamment celui de diminuer le volume des emprunts émis par l'État pour couvrir ses besoins de financement, avec une incidence positive sur le coût du financement, particulièrement utile en ce moment. Cette année, de fait, le besoin de financement de l'État devrait s'élever à 324,6 milliards d'euros – je le précise notamment pour Philippe Dallier, qui s'interrogeait récemment sur ce montant. Mais ce dernier peut encore augmenter...

Concrètement, l'AFT devrait emprunter cette année environ 245 milliards d'euros à moyen et long terme. La variation nette de l'encours des titres d'État à court terme devrait, selon les prévisions de la deuxième loi de finances rectificative, atteindre 64,1 milliards d'euros, contre 10 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale, soit une augmentation tout à fait inédite. L'agence a dû rehausser ses appels de fonds au marché : elle a multiplié par deux la taille des émissions des bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF) - nous empruntons chaque semaine entre 9 et 10 milliards d'euros – et augmenté de moitié ses émissions d'obligations assimilables du Trésor (OAT) – nous empruntons de l'ordre de 10 à 11 milliards d'euros tous les quinze jours.

La centralisation des fonds auprès du Trésor assure également aux correspondants la sécurité de leurs dépôts. Sauf exception, ces dépôts ne sont toutefois pas rémunérés. Dans le contexte actuel, ces conditions peuvent s'avérer tout de même avantageuses, le marché pouvant proposer des taux négatifs.

Je ne suis donc pas opposé au principe de la centralisation des trésoreries publiques. En revanche, je suis beaucoup plus dubitatif devant la méthode employée par le Gouvernement avec l'introduction de ce dispositif dans le projet de loi. Nous avons du mal à obtenir des réponses précises et publiques, ce qui peut laisser soupçonner des intentions cachées.

Tout d'abord, le champ de l'habilitation est particulièrement large, puisqu'elle vise tous les organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public. Or le Gouvernement n'est pas en mesure de citer ne serait-ce qu'un seul organisme qu'il souhaite voir contraint, dans un délai proche, à centraliser sa trésorerie. Nous aimerions savoir exactement qui est visé. Le manque actuel de précision ne peut que susciter des interrogations et des réticences.

Le Gouvernement, sur la défensive, a dû démentir vouloir inclure dans le champ de l'habilitation de structures telles que les fédérations sportives et les organismes gérant des régimes de retraite, ou encore les ordres professionnels et les organismes gérant des fonds pour le compte de tiers. La liste des exemptions est donc longue, mais non exhaustive. Par

ailleurs, l'Assemblée nationale a explicitement exclu les organismes gérant un régime de retraite.

Il n'est pas davantage possible de savoir dans quelle mesure une ordonnance devra effectivement être prise, dans la mesure où le principe de centralisation de la trésorerie revêt de manière générale un caractère réglementaire. Par ailleurs, la centralisation n'est pas un principe nouveau: entre 2011 et 2019, près de 14 milliards d'euros ont été rapatriés auprès du Trésor. Le processus de centralisation s'est donc poursuivi à un rythme soutenu ces dernières années, sans qu'une loi d'habilitation soit nécessaire.

Enfin, il me semble prématuré d'inscrire cette demande d'habilitation dans le présent projet de loi. S'agit-il vraiment d'une urgence liée à la crise sanitaire? Le Gouvernement doit aussi mener avec les organismes concernés des concertations indispensables, qu'il n'est pas même certain qu'il ait commencées. D'autres textes pourraient prochainement accueillir cette disposition, qui ne me paraît pas présenter un caractère d'urgence tel qu'il faille l'inscrire dans celui-ci, avec un champ d'application aussi large.

L'intégration de ce dispositif dans le projet de loi pourrait être purement opportuniste, le Gouvernement s'offrant une faculté avant d'envisager ce qu'il en fera. Enfin, améliorer la gestion de la trésorerie de l'État est un objectif que l'on peut comprendre, mais le chiffre de 10 milliards d'euros de rapatriements, avancé par le Gouvernement, doit être pris avec précaution; il me paraît difficile d'estimer ce montant si les organismes visés ne sont pas connus...

Sans être hostile, je le répète, au principe de la centralisation, mais compte tenu de ce flou et de la méthode employée par le Gouvernement, je propose à la commission de supprimer l'article 3 du projet de loi.

D'autres amendements ont été déposés, visant, pour les uns, à supprimer l'article et, pour les autres, à exclure du dispositif certains organismes; tous seront satisfaits par l'adoption de l'amendement que je présente.

Ce texte n'étant pas un projet de loi de finances, je vous rappelle que l'adoption de mon amendement de suppression entraînera la disparition de l'article 3 du texte porté en séance publique; nous pourrions néanmoins interroger le Gouvernement sur les questions qui se posent, en espérant obtenir quelques réponses...

Mme Muriel Jourda, rapporteur de la commission des lois. – Je me félicite de pouvoir recueillir l'avis de la commission des finances sur un certain nombre de sujets que la commission des lois doit traiter, sujets d'ailleurs extrêmement divers – d'aucuns parlent du projet de loi « gloubi-boulga »...

La commission des lois devant se réunir demain matin, je ne saurais vous en dire davantage sur sa position. À titre personnel, je partage l'approche qui vient d'être présentée: il n'y a pas d'opposition de principe quant aux dispositifs, mais une demande d'habilitation doit être précise. Je proposerai à la commission des lois de traiter de la même façon les habilitations lorsqu'elles paraissent trop générales ou que nous n'arrivons pas à savoir ce que souhaite véritablement le Gouvernement – à charge pour lui de bien vouloir le préciser.

M. Roger Karoutchi. – J'ai moi aussi déposé un amendement de suppression de l'article 3; il sera naturellement satisfait si celui du rapporteur est adopté.

L'urgence sanitaire ne doit pas servir de prétexte commode pour retirer des compétences au Parlement dans tous les domaines. En l'occurrence, j'ai contacté un certain nombre d'organismes publics : pas un seul n'est demandeur d'un transfert de ses comptes au Trésor... Par ailleurs, pourquoi le Gouvernement n'agit-il pas par décret ? Tout cela n'est pas clair.

Bien sûr, le Gouvernement a exclu un certain nombre d'organismes – on avait un temps imaginé qu'il voulait faire main basse sur les matelas financiers des ordres professionnels... Reste que la mesure ne paraît pas présenter un intérêt majeur pour les organismes demandeurs. Je soutiens donc sans réserve la position du rapporteur.

M. Éric Bocquet. – La loi de finances initiale prévoyait 38 milliards d'euros d'intérêts versés aux marchés financiers au titre de 2020. Est-il d'ores et déjà possible, compte tenu de toutes les inconnues, d'estimer l'évolution de ce volume d'intérêts ?

M. Philippe Dallier. – La meilleure solution me paraît être la suppression de l'article 3 – au moins pour tenter de faire sortir le Gouvernement du bois. Je ne crois pas un seul instant qu'il n'ait pas déjà en tête une idée précise de la liste des organismes concernés... Seulement, n'ayant informé personne, il a jugé préférable de ne rien dire à l'Assemblée nationale, ce qui est tout de même assez étonnant.

Je souhaite obtenir une précision en ce qui concerne les bailleurs sociaux. Les offices publics ont déjà leur compte au Trésor, mais pas les entreprises sociales pour l'habitat : pourraient-elles être concernées par ce dispositif ? Vu l'ambiance dans le secteur du logement social, si on les oblige à déposer leurs fonds auprès du Trésor...

Si nous supprimons l'article, le Gouvernement sera bien obligé de déposer ou de faire déposer un amendement pour le rétablir. Nous pourrions alors lui poser toutes nos questions.

M. Patrice Joly. – Mon groupe n'est pas opposé au principe de la centralisation, mais nous nous interrogeons sur la nécessité de recourir à des ordonnances, surtout dans une période où nous avons le sentiment que la place du Parlement n'est pas exactement ce qu'elle devrait être. Au surplus, le lien avec la crise en cours ne paraît pas évident. Le Parlement devrait avoir son mot à dire sur le périmètre d'application de cette disposition, ce qui n'est pas le cas. Pour toutes ces raisons, nous sommes favorables à la suppression de l'article 3, qui ne présente aucun avantage financier compte tenu des taux auxquels l'État emprunte aujourd'hui.

M. Marc Laménie. – Combien d'organismes pourraient être concernés par ce dispositif et quelles sont les masses financières en jeu ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je ne peux pas répondre aux différents orateurs qui m'interrogent sur le périmètre des organismes visés, car le Gouvernement lui-même est incapable de nous donner les réponses. Compte tenu du nombre important d'organismes de droit privé remplissant une mission de service public, ce périmètre est potentiellement très large. Si nous n'avons pas d'opposition de principe, nous souhaitons clarifier le champ de l'habilitation et son caractère d'urgence. Comme l'a dit Roger Karoutchi, la crise sanitaire ne doit pas être un prétexte pour déroger à certaines règles, la centralisation ne se fera pas sans concertation. Il faudra que le Gouvernement sorte du bois.

Pour répondre à Éric Bocquet, la charge de la dette s'élèvera cette année à 36 milliards d'euros, deux milliards d'euros ayant été annulés dans la deuxième loi de finances rectificative. Malgré ce besoin de financement considérable, le coût de la dette ne devrait pas varier sensiblement cette année du fait du niveau très bas des taux d'emprunt, de la maturité de la dette française et de la politique d'injection massive de liquidités menée par la Banque centrale européenne (BCE). En revanche, la question se posera à moyen terme.

EXAMEN DE L'ARTICLE

Article 3 (délégué)

L'amendement FINC.1 (COM-74) et les amendements identiques COM-1 rectifié, COM-5 rectifié bis et COM-7 sont adoptés.

En conséquence, les amendements COM-36, COM-16 rectifié, COM-12, COM-14 et COM-11 tombent.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 3.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Article 3 <i>Centralisation des trésoreries publiques</i>			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	COM-74 (FINC. 1)	Suppression de l'article	Adopté
Mme GUIDEZ	COM-1 rect.	Suppression de l'article	Adopté
M. KAROUTCHI	COM-5 rect bis	Suppression de l'article	Adopté
M. Patrice JOLY	COM-7	Suppression de l'article	Adopté
M. CAPUS	COM-36	Exclusion des organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public du champ de l'habilitation	Tombé
M. HOUPERT	COM-16	Exclusion des organismes privés chargés d'une mission de service public du champ de l'habilitation	Tombé
Mme GATEL	COM-12	Exclusion des régies d'avance et de recettes des collectivités et de leurs établissements publics du champ de l'habilitation	Tombé
Mme Nathalie DELATTRE	COM-14	Exclusion des régies d'avance et de recettes des collectivités et de leurs établissements publics du champ de l'habilitation	Tombé
Mme FÉRAT	COM-11	Exclusion des ordres professionnels du champ de l'habilitation	Tombé

Proposition de loi relative aux Français établis hors de France - Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond sur le texte de la commission des lois

M. Vincent Éblé, président. – Nous en venons maintenant aux amendements de séance déposés sur les articles 23 à 30, qui nous ont été délégués au fond par la commission des lois, de la proposition de loi relative aux Français établis hors de France.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 23

M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 25 vise à supprimer l'article 23 afin de ne pas faciliter les exonérations fiscales sur les plus-values réalisées lors de la vente de la résidence principale. Il s'agit d'un amendement de principe, ses signataires étant par principe hostiles aux exonérations sur les plus-values, pour les Français de l'étranger comme pour les non-résidents.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 25.

Article 27

M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis. – La transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) crée des effets de bord. Les redevables sont contraints, même pour leurs participations très minoritaires, de se rapprocher de l'ensemble des sociétés et fonds dans lesquels ils ont investi pour évaluer la composante immobilière de leur patrimoine. C'est la raison pour laquelle la commission a adopté un dispositif, que l'amendement n° 26 vise à supprimer, permettant d'exclure de l'assiette de l'IFI les participations des non-résidents inférieures à 1 %.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26.

Article 28

M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 15 vise à restreindre le champ du dégrèvement de majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires prévu à l'article 28 en le réservant aux seuls Français de l'étranger établis dans une zone considérée comme « peu sûre ».

Si l'on peut souscrire aux intentions des signataires du présent amendement, il paraît difficile de définir le champ d'application d'une telle mesure. L'Italie était-elle une zone peu sûre au début de la crise du Covid-19 ? Les États-Unis sont-ils aujourd'hui une zone peu sûre ? La liste des pays considérés comme « à risque » évolue au cours de l'année, il est donc en pratique difficile de limiter le dispositif aux seuls non-résidents en provenance de pays dont la liste est arrêtée avant le 31 décembre de chaque année.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15.

Articles additionnels après l'article 29

M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 17 a pour objet d'octroyer aux contribuables scolarisant leurs enfants dans un établissement français de l'étranger une réduction d'impôt à hauteur des frais de scolarité engagés. Or, tel qu'il est rédigé, le dispositif octroie cette réduction d'impôt à tous les contribuables, les Français de l'étranger comme les résidents français. Ainsi, un Français résidant en France et scolarisant ses enfants au lycée français de Londres ou de Washington pourrait en bénéficier. Par ailleurs, le coût d'une telle mesure n'est pas évalué.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 17 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 18 vise à permettre aux affiliés de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu à hauteur des cotisations afférentes aux assurances de base proposées par la Caisse des Français de l'étranger. Une telle mesure créerait une rupture d'égalité avec nos compatriotes résidant sur le territoire national. J'émet donc un avis défavorable.

M. Vincent Éblé, président. – Nos compatriotes résidant sur le territoire national bénéficient pour la plupart du régime de sécurité sociale.

M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis. – Mais ils souscrivent également à des régimes complémentaires.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.

M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis. – L'arrêt « Schumacker » de la Cour de justice de l'Union européenne impose une réciprocité des réductions et crédits d'impôt au sein de l'Union européenne.

L'amendement n° 31 rectifié vise à étendre le statut de non-résident « Schumacker » aux personnes résidant dans un État tiers n'appartenant pas à l'Union européenne, quelle que soit la convention fiscale que nous avons contractée avec cet État. Le principe de réciprocité ne serait dès lors plus garanti.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 31 rectifié.

M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 16 vise à étendre le mécanisme de la décote applicable au titre de l'impôt sur le revenu aux non-résidents. Un amendement similaire avait été déposé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020. Toutefois, l'article 29 de la proposition de loi supprime la réforme de la retenue à la source spécifique sur les revenus de source française des non-résidents. Cela conduit à revenir sur le passage au prélèvement à la source des non-résidents et donc à l'harmonisation des conditions d'imposition des non-résidents et des résidents, ce qui pouvait justifier qu'on réfléchisse à étendre aux non-résidents des dispositifs comme celui de la décote. Dès lors, cet amendement n'a plus lieu d'être.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 16 et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 30

M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 32 vise à permettre à tous les contribuables non-résidents de déduire les pensions alimentaires même s'ils n'ont pas opté pour le taux moyen. Le taux minimum étant déjà avantageux, il ne paraît pas opportun d'octroyer un avantage supplémentaire aux contribuables qui en bénéficient déjà.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 32 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 33 vise à permettre à tous les contribuables non-résidents de déduire les prestations compensatoires, faisant suite à un divorce, et l'amendement de repli n° 34 a pour objet de permettre une telle déduction aux seuls contribuables ayant opté pour le taux moyen, comme pour les pensions alimentaires.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 33 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 34.

Articles additionnels avant l'article 31

M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis. – Le droit au compte bénéficie à tous, y compris aux Français résidant à l'étranger. Les banques disposent, dans certaines situations très spécifiques, d'un pouvoir de résiliation unilatéral du compte ouvert après exercice du droit au compte : il s'agit en particulier des cas de soupçons d'activités illégales au regard de la lutte contre le blanchiment. L'amendement n° 24 vise à permettre à un Français résidant à l'étranger et s'étant vu notifier une résiliation unilatérale par sa banque d'être, dès la notification, à nouveau éligible au droit au compte. Au regard de la réglementation relative à la lutte contre le blanchiment d'argent, je ne peux pas émettre un avis favorable sur cet amendement. Il s'agit toutefois d'un sujet majeur et je sais que la Banque de France y travaille.

M. Arnaud Bazin. – Nous disposons de tous les moyens nécessaires pour détecter les flux financiers illicites. Je trouve donc étonnant qu'on nous oppose l'argument de lutte contre le blanchiment. Il faudrait interroger le Gouvernement sur la motivation de ce refus.

M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis. – Demandons alors l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 24.

M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 8 a pour objet d'empêcher tout établissement de crédit de résilier unilatéralement le compte d'un Français résidant à l'étranger. Une telle disposition entraverait la lutte contre le blanchiment et la responsabilité des banques peut être engagée lorsqu'elle ne respecte pas ses obligations de vigilance. Il en va de même pour les amendements n° 9 et n° 10, qui prévoient un dispositif légèrement différent puisque la résiliation unilatérale d'un compte par un établissement de

crédit ne pourrait intervenir, sauf accord du titulaire, qu'une fois un nouvel établissement désigné par la Banque de France au titre du droit au compte.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8, ainsi qu'aux amendements n°s 9 et 10.

M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 11 prévoit de porter de deux à quatre mois le délai de préavis qu'une banque doit respecter avant de clore un compte d'un Français non-résident de sa propre initiative, tandis que l'amendement de repli n° 12 ne vise que les « petits comptes ». Encore faut-il définir ce qu'est un « petit compte » !

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 11 et s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 12.

M. Rémi Féraud. – Je regrette que les amendements visant à ouvrir une réduction d'impôt sur le revenu au titre des frais de scolarité ou de protection sociale aient été rejetés alors que nous avons adopté un article qui étend le dégrèvement de majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires en zones tendues aux résidences détenues par des Français résidant à l'étranger. C'est pour cette raison que nous avons proposé un amendement visant à fixer la liste des pays concernés par un décret pris chaque année.

Comme le montre le rapport de Jérôme Bascher, il est difficile d'appréhender la fiscalité des Français de l'étranger dans son ensemble. Il y a un vrai problème sur la réforme de l'impôt sur le revenu qui a été engagée et qui a d'ailleurs été reportée.

Nous tenons, pour notre part, à prendre en compte l'ensemble des frais, notamment pour les Français modestes. La surtaxe sur les résidences secondaires ne concernant que les plus aisés d'entre eux, il nous semble préférable de préserver la fiscalité locale dans la mesure où aucune compensation de l'État n'est prévue pour les collectivités locales dans la proposition de loi. Nous aurons le débat en séance.

TABLEAU DES AVIS

Article 23		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	25	Défavorable
Article 27		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	26	Défavorable
Article 28		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	15	Défavorable

Articles additionnels après l'article 29		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	17	Demande de retrait
M. LECONTE	18	Défavorable
Mme RENAUD-GARABÉDIAN	31 rect.	Défavorable
M. LECONTE	16	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 30		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme RENAUD-GARABÉDIAN	32	Demande de retrait
Mme RENAUD-GARABÉDIAN	33	Demande de retrait
Mme RENAUD-GARABÉDIAN	34	Sagesse
Articles additionnels avant l'article 31		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	24	Avis du Gouvernement
Mme GARRIAUD-MAYLAM	8	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	9	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	10	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	11	Avis du Gouvernement
Mme GARRIAUD-MAYLAM	12	Sagesse

La réunion est close à 15 h 30.

Mercredi 20 mai 2020

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 55.

Proposition de loi visant à rendre effectif et à renforcer le plafonnement des frais bancaires - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons la proposition de loi du groupe socialiste et républicain visant à rendre effectif et à renforcer le plafonnement des frais bancaires. Pour des raisons sanitaires, nous avons restreint la présence en commission et je remercie nos collègues qui ont accepté de ne pas venir physiquement et de participer à nos travaux par visioconférence, sachant qu'ils pourront débattre, mais sans prendre part au vote, lequel, hors les délégations de vote, exige une présence physique.

M. Michel Canevet, rapporteur. – La proposition de loi visant à rendre effectif et à renforcer le plafonnement des frais bancaires constitue une initiative du groupe socialiste et républicain, parmi lesquels nos collègues Vincent Éblé et Rémi Féraud. Elle s'appuie sur des études menées par l'Observatoire de l'inclusion bancaire et par des associations de consommateurs. Ces dernières estiment à 6,5 milliards d'euros le montant des frais d'incidents bancaires payés par les ménages français, chiffre que la Banque de France et la Fédération bancaire française (FBF) contestent cependant.

Le nombre de personnes en situation de fragilité bancaire est estimé à 3,5 millions de personnes environ. Après la crise des « gilets jaunes », le Gouvernement et les responsables des établissements bancaires français ont cherché à juguler l'augmentation des frais bancaires, considérés comme trop élevés pour les ménages modestes, en les limitant à 25 euros par mois pour les personnes en situation de fragilité financière, et à 20 euros par mois pour les personnes ayant souscrit l'offre bancaire spécifiquement dédiée à cette clientèle.

Depuis 1984, plusieurs dispositions législatives contraignantes ont concerné l'inclusion bancaire, de la création d'un droit au compte à la mise en place d'une offre spécifique pour les clients en situation de fragilité financière. La définition de ces publics n'est cependant pas complètement fixée par la loi ni même par voie réglementaire, car il apparaît difficile d'apprécier la situation de chacun selon des critères identiques. De fait, le coût de la vie varie en fonction des régions, de la composition des familles et des choix de vie des ménages. Aussi, la liste des personnes bénéficiaires de l'offre spécifique est-elle laissée à l'appréciation des établissements bancaires à partir de lignes directrices fixées par voie réglementaire, prenant par exemple en compte le niveau des ressources, le nombre d'incidents sur le compte, etc.

Au terme de l'engagement pris par la profession bancaire en décembre 2018, un plafonnement de l'ensemble des frais d'incidents bancaires s'applique pour les clients fragiles financièrement, au-delà du cadre juridique qui plafonne l'ensemble des commissions d'intervention ainsi que certains frais de rejet, pour tous les Français. La proposition de loi élargit le champ du plafonnement auquel les banques se sont engagées à la facturation des frais et des services bancaires dans leur intégralité. Une telle disposition modifierait considérablement la relation entre les clients et les établissements bancaires. En effet, les services proposés diffèrent d'un établissement à l'autre et relèvent de la politique

commerciale. Le texte reviendrait donc à contraindre les banques dans leur stratégie commerciale. En France, de telles dispositions coercitives sur les prix de services n'existent que dans le secteur de l'électricité.

La proposition de loi prévoit un plafonnement réduit, au maximum à un tiers du montant général, pour les personnes ayant souscrit l'offre spécifique. Il s'agit d'une offre de services limitée, par exemple, à une carte à autorisation systématique et sans autorisation de découvert. Sur les 3,5 millions de personnes en situation de fragilité bancaire, 497 000 personnes en bénéficient. En 2018, il est apparu que l'offre spécifique, introduite par la loi en 2013, n'était pas suffisamment diffusée. Depuis la rencontre entre le Gouvernement et les établissements bancaires faisant suite à la crise des « gilets jaunes », 110 000 nouveaux clients l'ont souscrite. Les associations de consommateurs expliquent le recours encore limité au dispositif par son caractère stigmatisant et par le fait qu'il ne correspond pas toujours aux besoins des ménages. De fait, d'autres offres, à l'instar du compte Nickel proposé par BNP-Paribas, rencontrent un large succès.

Si je partage l'objectif de limiter les frais bancaires pour les personnes les plus fragiles, l'idée de plafonner l'ensemble des services et des frais bancaires de toute nature me semble quelque peu hasardeuse, et pourrait même présenter des risques constitutionnels au titre de la liberté de la concurrence.

Le texte propose, en outre, qu'un président de conseil départemental, un président de centre communal d'action sociale (CCAS) ou la Banque de France puissent enjoindre un établissement bancaire à proposer l'offre spécifique à l'un de ses clients. Or, les banques doivent déjà proposer l'offre spécifique à leurs clients en difficulté, tandis qu'un travailleur social peut assister toute personne en situation de fragilité dans le cadre des démarches bancaires. Dès lors, l'intervention d'un tiers dans le dispositif ne semble pas nécessaire. Elle existe en matière de droit au compte. Or j'observe que, selon l'Observatoire de l'inclusion bancaire, seules deux désignations sont intervenues en 2018 à la suite de l'intervention d'un CCAS et d'une association de consommateurs.

Au regard de mes observations, je vous propose de ne pas adopter la présente proposition de loi, trop contraignante et risquée pour les opérateurs bancaires comme pour les clients. La crise actuelle rend d'autant plus essentiel le rôle des banques dans le développement et le soutien de l'économie. Elles doivent, à cet effet, disposer des moyens suffisants. En outre, le risque existe que le réseau bancaire, dense dans notre pays, ne s'étiole au profit des services numériques.

M. Rémi Féraud, auteur de la proposition de loi. – Cette proposition de loi du groupe socialiste et républicain, très brève, est l'aboutissement de débats que nous avons déjà eus, notamment dans le cadre de l'examen du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire. Son objectif est de donner suite aux engagements pris à l'occasion du mouvement des « gilets jaunes » en matière d'encadrement des frais bancaires.

Nous avons en effet fait le choix de prendre en compte l'ensemble des frais bancaires dans le plafonnement, qu'ils couvrent les services ou les incidents de paiement. Certes, la seconde catégorie est la plus importante, mais il convient de traiter l'ensemble des frais en raison du manque de transparence en la matière, malgré les engagements pris par les banques. Les tarifs des services bancaires sont un véritable maquis, dont la complexité est probablement volontaire. Pour toucher l'ensemble de la clientèle bancaire, les plus fragiles feraient l'objet d'un plafonnement spécifique plus bas que celui de la clientèle générale.

Je ne crois pas que cela relève d'une logique d'économie administrée appliquée seulement au secteur bancaire : nous avons bien obtenu du Gouvernement qu'il plafonne le prix des gels hydroalcooliques et masques chirurgicaux. Il s'agit non pas d'aboutir à un tarif unique, mais d'établir un plafonnement dont le montant sera fixé au niveau réglementaire. Les incidents de paiement font au demeurant l'objet d'un engagement de plafonnement à 25 euros par les banques, mais cet engagement n'est pas pleinement mis en œuvre.

Enfin, nous proposerons un amendement tenant compte du contexte de la crise sanitaire. Le texte ayant été déposé avant cette crise, il convenait d'ajouter une exonération de frais bancaires au titre d'incidents de paiement pour les personnes au chômage partiel, les étudiants ou encore les personnes bénéficiaires du fonds de soutien. Les frais bancaires, en cette période, ne font qu'aggraver les difficultés, d'autant que les engagements pris par les banques en 2019 n'ont pas été suivis de changements significatifs. Cet amendement reprend un article introduit par le Sénat dans le texte de prorogation de l'état d'urgence sanitaire, mais supprimé par la suite à l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement.

Cette proposition de loi doit faire avancer le débat. Je note qu'après le dépôt de ce texte, les banques ont pris de nouveaux engagements : son adoption les aiderait dans cet effort.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis partagé.

D'un côté, dans un secteur concurrentiel, la règle doit être en principe : que le meilleur gagne. Faut-il réglementer l'économie, prévoir des tarifs et des plafonnements ? Après tout, se nourrir est, par les temps qui courent, un service essentiel, et l'on ne va pas, pour autant, réguler les prix dans les boulangeries. On a vu, par le passé, les résultats économiques de telles politiques.

D'un autre côté, il est également possible de considérer, avec Rémi Féraud, que le service bancaire est essentiel, que des abus sont commis dans les frais imposés aux publics les plus fragiles.

Cependant, ce texte est-il nécessaire au regard de l'offre disponible aujourd'hui ? Michel Canevet a cité le compte Nickel. Je viens de consulter les tarifs de la Banque postale, la mieux implantée sur le territoire national et parmi la clientèle fragile : les frais de tenue de compte sont de 1,10 euro par mois, la carte bancaire coûte 25 euros par an ; retraits et virements en ligne sont gratuits. Il y a une sélectivité de fait : les publics les plus fragiles ne se tournent pas vers les banques dont les services ne répondent pas à leurs besoins. Le mieux est de garantir la transparence à travers une concurrence réelle, alors que les taux bas et la crise actuelle nous mènent plutôt à une réduction du réseau, voire de l'offre.

J'entends bien que l'ouverture de compte est un service indispensable : on ne peut percevoir de revenus ou certaines prestations sans compte bancaire désormais. Cependant, l'offre existante ne serait pas améliorée par l'article unique de cette proposition de loi.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je ne suis pas spécialiste du sujet. Monsieur le rapporteur, pourriez-vous nous éclairer sur le contrôle des plafonnements existants ? Est-il effectif et assorti de sanctions ? Des abus caractérisés ont-ils été constatés ? Le rapporteur général a cité la Banque postale ; existe-t-il un classement comparatif des frais bancaires au titre des découverts, des commissions de service, des rejets de paiement, des commissions d'intervention ?

M. Jérôme Bascher. – Notre commission a entendu voici quelques jours Mme Maya Atig, directrice générale de la Fédération bancaire française. La France compte encore un très grand nombre d'agences bancaires, alors que les banques ont massivement réduit leur présence physique dans les autres pays européens. L'une des plus grandes banques françaises, BNP Paribas, est engagée dans des fermetures de guichets. C'est pour couvrir les frais liés à la tenue de toutes ces agences que les banques ont augmenté les frais bancaires. Le modèle économique a changé.

Je suis sensible à l'idée de plafonner les frais bancaires, qui ont augmenté. La Banque postale, que le rapporteur général a citée, a des tarifs raisonnables ; d'autres, disons-le, pratiquent des prix délirants. Mais il faut avoir conscience de ce qu'une limitation des tarifs bancaires se traduira par une réduction de la présence des agences sur notre territoire, et plutôt dans les zones rurales qu'à Paris. Et on déposera alors une proposition de loi pour augmenter le nombre de distributeurs...

M. Philippe Dallier. – Rémi Féraud a précisé que le champ du texte couvrait l'ensemble des frais bancaires. Les 6,5 milliards d'euros mentionnés dans l'exposé des motifs correspondent-ils à la facturation des seuls incidents bancaires, ou au total des frais ?

Des mécanismes sont nécessaires pour limiter l'impact des frais bancaires, qui tombent en cascade sur ceux qui ont déjà des difficultés. Jusqu'où faut-il aller ? Attention aux effets de bord de la disposition qui donne à la Banque de France, au président du conseil départemental, au président du centre communal ou intercommunal d'action sociale la possibilité de donner des injonctions aux établissements bancaires. Dans des territoires comme la Seine-Saint-Denis, si un président de CCAS peut imposer des tarifications aux banques, celles-ci fermeront tout simplement leurs agences sur le territoire. Si nous allons trop loin, seule la Banque postale restera dans certaines zones, ou alors les autres banques sélectionneront leurs clients.

M. Arnaud Bazin. – Merci au rapporteur pour sa pédagogie. Comme le rapporteur général, je suis assez partagé. Si je suis sensible à l'objectif visé, je suis interpellé par les effets de bord et les conséquences indésirables de ce genre d'initiative. Plus qu'un service essentiel, c'est un service obligatoire auquel personne ne peut se dérober, faute de pouvoir percevoir le moindre revenu ou de payer impôts et taxes. Je ne suis pas choqué par l'idée de réglementer un service obligatoire. Reste à définir les modalités.

La Banque postale est déjà la banque des pauvres sur nos territoires. À Persan, 13 000 habitants, dont j'ai été maire pendant seize ans, il ne reste plus qu'une des trois agences bancaires qui existaient il y a vingt ans, celle de la Banque postale – et nous avons dû nous battre pour obtenir deux malheureux distributeurs de billets supplémentaires. Cette ville est la deuxième la plus pauvre du département du Val-d'Oise, en revenu moyen des ménages. Elle n'a rien à envier à certaines communes de la Seine-Saint-Denis.

En ce moment, le manque d'agences pose des problèmes, au vu des conditions d'accès aux établissements recevant du public. Il y a des files de cinquante personnes souhaitant percevoir leurs prestations sociales. L'accessibilité aux services bancaires est problématique de manière générale.

Aborder cette question est une excellente initiative, même si cette proposition de loi n'apporte pas forcément la meilleure réponse. Le sujet est d'importance pour notre commission pour les années qui viennent.

M. Éric Bocquet. – Il y a un sujet sur les frais bancaires, qu'on le veuille ou non, au-delà la concurrence. L'engagement pris fin 2018 par le secteur bancaire de geler les tarifs n'est pas venu par hasard, mais de la pression sociale dans notre pays. L'engagement a-t-il été tenu à 100 % par toutes les banques ? Dans une interview en février, le ministre de l'économie et des finances, M. Bruno Le Maire, disait que globalement, cela avait été respecté, mais que certaines banques n'avaient pas joué le jeu. Il disait avoir demandé à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) de procéder à un *name and shame* en publiant leurs noms. Le Gouverneur de la Banque de France, M. Villeroy de Galhau avait annoncé que nous aurions un bilan complet de la situation en mai ou juin de cette année. Il existe un vrai problème pour la clientèle la plus fragilisée, qui se compte malheureusement par millions dans notre pays ; les moindres frais viennent charger la barque.

À l'occasion d'un stage en début d'année à la Banque de France, j'ai découvert que les microcrédits avaient des taux d'intérêt supérieurs aux taux du marché au prétexte que le risque était plus élevé, ce qui est faux, car le public concerné est accompagné par des travailleurs sociaux, ce qui diminue le risque de non-remboursement du prêt. Cela m'a scandalisé. C'est sidérant. Cette proposition de loi est tout à fait bienvenue ; elle aura notre soutien.

M. Jean-François Husson. – Je partage globalement l'intérêt pour le sujet. En revanche, je m'inscris dans la préoccupation générale et je partage la position d'équilibre de notre rapporteur général. À la suite de la crise des « gilets jaunes », un nouveau dispositif se met en place : allons jusqu'au bout et voyons objectivement s'il parvient à un plein accomplissement – je pense à l'offre spécifique. Souvenons-nous qu'il a fallu des années pour que le système d'aide à la complémentaire santé monte réellement en puissance. Pendant plusieurs années, seuls 10 % à 40 % des bénéficiaires potentiels y avaient recours. Beaucoup d'efforts de communication ont été nécessaires. Regardons comment faire monter en puissance le dispositif.

Il existe un équilibre général des services bancaires. On ne peut pas dissocier ce sujet de la présence physique des banques sur le territoire – encore plus en pleine crise sanitaire. Les banques affirment qu'à moins de trois salariés dans une agence, celle-ci ne peut pas être ouverte, pour diverses raisons de roulement des effectifs, d'accessibilité ou de sécurité. Dans trop de territoires, le manque de distributeurs de billets est criant. Dans mon département de Meurthe-et-Moselle, certains doivent parcourir 25 minutes en voiture pour atteindre un distributeur. J'ai lu tous les rapports de la Banque de France et des autres. C'est comme le droit au compte : les mêmes populations peuvent être victimes de plusieurs effets de bord.

Il faut de la concurrence dans les services. Regardons comment les opérateurs se positionnent.

M. Jean-Marc Gabouty. – Le sujet peut être pris sous plusieurs angles. La baisse des revenus des banques est liée à la réduction des marges sur les taux d'intérêt. Entre les taux des prêts et leur refinancement sur les marchés, la rémunération des banques a fortement baissé. Les rémunérations des placements, pour les banques de dépôt, ont également baissé. Auparavant, entre la rémunération qu'elles fournissaient à leurs clients et leurs placements, il y avait également une marge. Les banques ont donc cherché à se rémunérer différemment, sur les services et sur les incidents. Comme l'a dit Jérôme Bascher, leur modèle a changé. Cela ne nous exonère pas d'examiner la pertinence des frais bancaires qui ont une base légale.

Il y a un vrai maquis des frais bancaires et une transparence en petits caractères. Les banques envoient de plus en plus de documentation, mais 99 % des détenteurs de compte ne la lisent pas. Il y a un vrai problème. On arrive à des aberrations, lorsque ce sont les frais bancaires qui font passer à découvert et enclenchent des pénalités. C'est un effet boule de neige intolérable qui touche principalement les publics les plus fragiles.

J'ai découvert un jour l'arsenal des banques, en ayant une commission de lecture de bilan pour un compte presque inactif. Ce n'est plus contractuel ! Si j'achète un service, c'est normal que je le paie et que la banque dispose d'une certaine liberté pour me le proposer. Mais fournir un bilan est une obligation : l'entreprise n'a pas le choix. Il n'y a donc pas de prestation.

L'approche de la proposition de loi n'est peut-être pas tout à fait la bonne dans la mesure où elle est trop catégorielle. Il est difficile de définir réellement les publics fragiles. Surtout, pourquoi ne pas inclure les publics susceptibles de devenir fragiles, comme un artisan en difficulté ?

Il ne faut pas fragiliser le système bancaire, mais encadrer les pratiques : agir sur les principes plutôt que sur le niveau des commissions et les rémunérations, et bien faire la distinction entre les services et la tarification des incidents. Cette dernière mériterait un meilleur encadrement. Nul besoin d'une catégorisation. On peut tarifier les incidents de façon générale : automatiquement, ce sont les publics les plus fragiles qui en bénéficieront. C'est différent, mais cela répond au souhait des auteurs de la proposition de loi. L'intention de cette dernière est bonne, mais dans la pratique, répond-elle au problème ? Je n'en suis pas sûr.

M. Julien Bargeton. – Ce sujet extrêmement important a été ravivé par la crise des « gilets jaunes ». Je remercie les auteurs de cette proposition de loi, même si l'on peut s'interroger sur son caractère opérationnel.

Nous devons continuer à travailler sur le suivi de l'engagement de frais bancaires de 25 euros mensuels maximum pour les publics les plus fragiles, ou de 20 euros par mois pour ceux qui avaient souscrit à l'offre spécifique. Voyons où nous en sommes.

Nous devons surtout travailler sur la transparence de l'information et sa clarté. La définition des critères des personnes fragiles laisse beaucoup de marge aux banques. Peut-être faut-il travailler d'abord sur les critères d'accès, et que les banques communiquent davantage sur les bénéficiaires du dispositif. Les banques doivent aussi renforcer la transparence des prix.

Le groupe LaREM est plutôt sur une position d'abstention, avec l'idée d'approfondir le sujet.

M. Sébastien Meurant. – Je reprends la distinction de M. Jean-Marc Gabouty entre les services, qui peuvent être payants – et il faut laisser la liberté aux banques, qui souffrent de la désintermédiation, et qui ne peuvent plus se rémunérer sur les taux d'intérêt – et les frais pour incidents. C'est davantage sur cet aspect qu'il faut se pencher.

On m'a fait part de coûts de 130 euros ou de 150 euros pour des incidents, ce qui semble exorbitant par rapport au travail fourni par la banque. Or, les incidents concernent les personnes les plus fragiles ou les moins attentives.

Disposer d'agences bancaires dans nos territoires est nécessaire. C'est une demande des citoyens. Dans le contexte actuel, certaines banques, notamment mutualistes, ne facturent pas certains actes : on ne peut pas seulement opposer les vilaines banques aux gentils consommateurs. On a multiplié les contraintes sur les banques, les documents à remplir, ce qui coûte de l'argent. Simplifier la relation bancaire leur ferait faire des économies.

Je le redis, intéressons-nous surtout aux incidents, sur lesquels il y a des abus.

M. Rémi Féraud. – Je vous remercie de vos interventions. Cette proposition de loi a la qualité et le défaut de prendre en compte l'ensemble des frais bancaires, pour poser l'intégralité du problème. L'objectif prioritaire porte sur les frais pour incidents bancaires. Les 6,5 milliards d'euros cités sont les frais pour incidents bancaires ; l'ensemble des frais bancaires s'élèvent à plus de 30 milliards d'euros. Il ne s'agit pas de supprimer les frais pour incidents bancaires, mais de les plafonner. En moyenne, les frais pour incidents bancaires s'élèvent donc à 100 euros par Français ; c'est beaucoup, et les frais sont encore plus élevés pour les plus modestes, pour lesquels ils peuvent atteindre plusieurs milliers d'euros par an. Ces frais mettent sous l'eau la tête de personnes déjà en difficulté.

M. Julien Bargeton. – C'est vrai !

M. Rémi Féraud. – C'est pour cela que le Président de la République a cité ce point dans son intervention télévisée lors de la crise des « gilets jaunes ».

La Banque postale a des tarifs bien inférieurs à tout plafonnement. L'objectif n'est pas que cette banque accueille toute la clientèle fragile, mais qu'il y ait un partage entre les banques.

J'entends vos remarques quant aux effets pervers du mécanisme d'injonction de la proposition de loi. Même à Paris, certains quartiers manquent de distributeurs automatiques. Il est important de rendre effectif non pas le droit à zéro frais bancaires, mais le droit à l'offre spécifique. Nous en débattions hier sur un autre sujet, le droit au compte pour les Français de l'étranger : comment rendre effectif un droit qui est parfois refusé à certains ? Cette proposition de loi mériterait d'être enrichie sur la transparence, pour avoir une exhaustivité de l'information sur l'ensemble des frais bancaires.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis d'accord.

M. Rémi Féraud. – Les banques se sont engagées à faire payer 25 euros de frais maximum par mois pour les incidents bancaires ; mais elles mettent en œuvre ce dispositif souvent trop tard, et pour trop peu de personnes. Les banques font sortir leurs clients de ce plafonnement plus vite que prévu, dans une logique punitive.

Le Gouvernement a déposé un amendement à l'Assemblée nationale contre l'exonération des frais bancaires en période d'état d'urgence sanitaire voté par le Sénat en invoquant un effet d'aubaine. Les banques veulent un effet d'alerte des clients pour limiter les découverts, mais ceux-ci augmentent souvent à cause des frais bancaires. Notre proposition de loi ne propose pas de supprimer les frais bancaires pour incident – sauf pendant l'état d'urgence sanitaire. Conservons un système d'alerte avec des frais limités pour aider les gens à s'en sortir, sans qu'il se transforme en spirale infernale.

M. Michel Canevet, rapporteur. – Merci de vos interventions. Il faut aller vers plus de transparence, et instituer dans la loi les engagements que les banques ont pris.

Sylvie Vermeillet, le contrôle des pratiques bancaires, réalisé par l'ACPR, s'est intensifié. La procédure de *name and shame* à l'égard des réseaux bancaires qui ne respectent pas la réglementation, annoncée par le ministre de l'économie et des finances, devrait être rapidement instituée. Selon l'ACPR, les pratiques ont évolué, même si certaines banques demeurent en dehors des clous. La prise de conscience des banques est assez récente depuis les incidents de 2018 et les obligations instaurées par le Gouvernement.

Jérôme Bascher, le modèle des réseaux change. Si on institue une limitation des services bancaires, l'incidence sur les réseaux sera extrêmement forte. Le chiffre de 6,5 milliards d'euros de frais pour incidents bancaires est contesté tant par la Banque de France que par la Fédération bancaire française. La Banque de France n'arrive pas à un tel niveau.

M. Philippe Dallier. – Quel chiffre avance la Banque de France ?

M. Michel Canevet, rapporteur. – Environ 3 milliards d'euros.

M. Philippe Dallier. – Soit la moitié !

M. Michel Canevet, rapporteur. – L'obligation de transparence comprend une obligation de *reporting*, qui doit être beaucoup plus forte. L'Observatoire de l'inclusion bancaire, composé de représentants d'institutions bancaires et d'associations de consommateurs, doit disposer d'éléments fiables.

Arnaud Bazin, la Banque postale accueille la moitié des clients français en fragilité financière, avec des tarifs attractifs ; elle doit avoir les moyens de continuer sa mission particulière, comme me le rappelait son président.

Éric Bocquet, vous soulevez un vrai problème. Le microcrédit n'est pas traité comme il le devrait, alors qu'il a une mission sociale importante. Il n'est pas normal que le taux de prêt soit largement supérieur à celui du marché.

Je suis d'accord avec Jean-Marc Gabouty : il faut des frais bancaires qui ne soient pas surréalistes. La création de plus de cent commissions diverses par les banques doit être davantage encadrée. Mais la relation entre les banques et leurs clients doit rester commerciale, et donc synonyme de liberté. Il faut distinguer les frais pour services de ceux pour incidents bancaires.

En conclusion, il n'est pas possible, en l'état actuel de la rédaction du texte, de l'adopter. Il faut prendre le temps de la réflexion en vue de l'examen en séance. Je pense en particulier à l'offre spécifique : avoir un arsenal d'intervenants supplémentaires n'apporterait pas grand-chose. Actuellement la loi impose déjà aux banques de proposer cette offre, et les clients peuvent être accompagnés. Il faut une meilleure transparence et un meilleur *reporting*.

Quant à l'amendement relatif à la situation de crise, je ne sais pas s'il est nécessaire que la moitié des Français soient considérés comme un public en difficulté : 12,7 millions d'entre eux accèdent au chômage partiel, d'autres aux aides du fonds de solidarité... Est-ce la meilleure façon de traiter le sujet ? Prenons surtout en compte les personnes qui risquent de perdre leur emploi. Certaines personnes sont en difficulté, d'autres

ont plutôt profité de la crise pour épargner davantage. Ciblons davantage le dispositif au lieu de créer une mesure généralisée...

M. Vincent Éblé, président. – Le rapporteur propose de ne pas adopter la proposition de loi et donc de ne pas établir de texte de commission. Je vous propose, si les auteurs de la proposition de loi et de l'amendement en sont d'accord, de voter sur la proposition du rapporteur.

La proposition de loi n'est pas adoptée. En conséquence, l'amendement COM-1 rectifié devient sans objet.

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

M. Vincent Éblé, président. – Le rapporteur propose, pour délimiter le périmètre du texte au titre de l'article 45 de la Constitution, de retenir, d'une part, le plafonnement des frais d'incidents et de services bancaires des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels et, d'autre part, les conditions dans lesquelles les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels en situation de fragilité financière peuvent souscrire une offre bancaire spécifique.

Le périmètre de la proposition de loi est ainsi défini.

M. Vincent Éblé, président. – Les amendements de séance peuvent être déposés jusqu'au lundi 25 mai, à midi. Ils seront examinés en commission le mercredi 27 mai au matin.

La réunion est close à 11 heures.

La réunion est ouverte à 11 h 20.

Audition de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 13 h 10.

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

Mercredi 13 mai 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La téléconférence est ouverte à 9 heures.

**Projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux
conséquences de l'épidémie de covid-19 - Nomination d'un rapporteur (en
téléconférence)**

La commission désigne Mme Muriel Jourda rapporteur sur le projet de loi n° 440 (2019-2020) portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19.

**Audition commune de MM. André Laignel, premier vice-président de
l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité,
Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France
et de Renaud Muselier, président de Régions de France (en téléconférence)**

M. Philippe Bas, président. – Dans le cadre de la mission de suivi de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, nous accueillons aujourd'hui les représentants des associations d'élus locaux composant Territoires Unis. Nous comptons tirer des enseignements de la manière dont les collectivités territoriales se sont engagées pendant le confinement et sont aujourd'hui parties prenantes de la reprise. Nous avons constaté qu'elles ont fait preuve de réactivité et d'agilité, qu'elles ont agi plus vite parfois que l'État lui-même, notamment en ce qui concerne les commandes de masques, ce qui a d'ailleurs pu entraîner des crispations dans le cadre des réquisitions, par exemple. Les départements ont offert le concours des laboratoires départementaux d'analyses pour mener les tests. Les départements et les régions sont intervenus, comme le bloc communal, en matière de soutien économique et d'action sociale. En outre, les collectivités locales ont assuré la continuité des services essentiels, comme la gestion des déchets, dans des conditions difficiles. Les collectivités territoriales ont également répondu présentes sur les transports collectifs, les écoles, les collèges ou les lycées, ainsi que sur les activités périscolaires.

Quels enseignements doit-on tirer de cette expérience en matière de déconcentration comme de décentralisation ? Avez-vous des propositions à faire dans ces domaines ? Avez-vous des demandes à formuler en matière de finances locales, alors que vos budgets sont mis à l'épreuve et que, à la différence de l'État, vous ne pouvez emprunter pour les financer ? La réforme des finances locales peut-elle, selon vous, être mise en œuvre dès janvier prochain, comme prévu, ou un moratoire vous semble-t-il nécessaire ?

M. Renaud Muselier, président de Régions de France. – J'aborderai la gestion de la crise sanitaire, la crise économique et l'amortisseur économique qu'il sera nécessaire de

mettre en place pour en atténuer l'impact, la nécessité d'une relance et la crise sociale qui arrive et qui risque d'être d'une incroyable brutalité.

Les régions ont adopté une attitude « zéro polémique » ; face aux difficultés qui frappent le pays, nos gouvernants ont en effet des décisions à prendre en grand nombre et le parasitage politique ne permettrait pas de les prendre dans la sérénité.

Sur le plan sanitaire, comme médecin marseillais, j'ai soutenu la démarche consistant à tester, à isoler et à traiter. La doctrine nationale n'était pas la même ; il y a eu des attermolements autour de cette maladie inconnue, à cause d'un conseil scientifique que je conteste dans sa totalité, car il a parasité le Conseil de l'ordre et n'a pas donné la possibilité aux médecins de traiter les patients, alors qu'ils le pouvaient. Le doute permanent qu'il a instillé a compliqué la décision politique, et je déplore particulièrement que des décisions aient été soumises à son aval.

S'agissant de la crise économique, les moyens mis en place par le Gouvernement ont constitué un bon amortisseur, qui a peut-être même été un peu trop confortable, comme dans le secteur du BTP. Il faut maintenant un retour à la vie normale : nous devons retrouver nos libertés en appliquant les gestes barrières, en portant des masques, en respectant la distanciation physique.

Je suis un peu effrayé par ce que j'entends quant à l'aspect financier de la situation : aujourd'hui, tout le monde est riche, puisque tout est pris en charge, mais la crise va venir et on se demandera où est cet argent. Cette crainte m'amène à la perspective de la crise sociale qui vient : les intermittents et ceux qui occupaient de petits emplois se retrouvent sans travail, dans des situations très difficiles et vont grossir les files d'attente devant les Restos du cœur.

Sur le plan de la gestion de la crise, j'ai eu, quant à moi, d'excellentes relations avec mon agence régionale de santé (ARS), avec mon recteur, avec mon préfet, mais les difficultés sont apparues, en revanche, dès lors qu'il s'est agi de faire des choix partagés. Sur les masques, les tests, les hospitalisations, la relance, le confinement, *etc.*, nous, présidents de région, réagissons très vite, mais eux doivent en référer avant de répondre. Nous connaissons la solution, elle s'impose tout de suite, ils sont d'accord avec nous, mais ils ne peuvent rien faire sans un feu vert, sans une directive nationale. A l'inverse, dans leurs domaines de compétence, les collectivités locales ont su être agiles. L'affaire des masques a été caricaturale sur ce plan : l'État devait en commander un, puis deux milliards, mais les personnels de santé n'en avaient pas, les départements et régions ont dû créer leurs réseaux, parfois avec de grandes difficultés. Monter des filières pour payer au prix fort des masques en Chine, car l'ARS n'y parvient pas, ce n'est pas notre métier ! Nous sommes cependant venus en soutien. À cela, s'est ajouté le scandale de la grande distribution, qui a commandé des masques bien avant l'autorisation en attendant de les vendre, pendant que nos premières lignes étaient en difficulté. Bref, nos citoyens ont été admirables et nous avons bien fait le boulot.

Pour ce qui concerne l'amortisseur économique, les propositions du Gouvernement sont bien conçues et comportent de bonnes réponses à tous les niveaux, avec une très grande réactivité. S'agissant de la relance, soyons positifs : les collectivités sont affectées, mais nous ne pouvons pas demander à l'État de maintenir notre train de vie quand tout va mal et de nous accorder des moyens supplémentaires quand tout va bien. Nous ne pouvons pas nous doter d'un budget en déficit, mais nous avons proposé de mettre en place

une sorte de pacte de Cahors inversé, en forme de serpent budgétaire, incluant des recettes actives. Dans notre malheur, il y a un aspect positif : nous sommes en train de renégocier les contrats de plan État-région (CPER), lesquels incluent des fonds européens qu'il faut aller chercher. Imaginons avec le Gouvernement des solutions pour relocaliser l'industrie tout en sécurisant les ressources et en contrôlant les dépenses. Nous sommes en outre favorables à la mise en place d'un compte associé ou d'un budget annexe dédié aux dépenses liées aux conséquences du Covid-19, de manière que l'on sache ce que chacun a payé.

Les ressources des régions s'écroulent : nous perdrons 1 milliard d'euros cette année et sans doute 3 ou 4 milliards d'euros l'année prochaine. Si nous n'avons pas la capacité de relancer la machine, les collectivités régionales ne pourront participer à la relance alors qu'elles représentent, en temps normal, plus de 70 % de l'investissement public.

Nous devons faire attention à la crise sociale que nous voyons arriver et qui sera d'une extrême violence. Nous y ferons face chacun dans son domaine de compétences, en symbiose, avec les moyens financiers de l'Europe, dans le cadre souverain de l'État, pourvu que l'on ne se précipite pas pour ouvrir les parapluies à tous les étages. C'est pourquoi je suis favorable, en ce qui me concerne, à une décentralisation plus forte, voire à un système fédéral, afin de privilégier l'agilité sans pour autant amoindrir la puissance de l'État.

M. Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France. – Je partage l'idée que le moment n'est pas à la polémique. Les commissions d'enquête, dont celle du Sénat, éclaireront les conséquences de cette crise.

L'enseignement que je tire de cette période, quant à moi, est qu'une plus grande décentralisation est nécessaire. Le projet de loi 3D, pour « décentralisation, différenciation, déconcentration », devra, de ce point de vue, avoir un véritable contenu et le travail du Sénat sous l'égide de son président, M. Gérard Larcher, doit se poursuivre ; nous avons besoin d'un texte plus musclé dans lequel, en particulier, le niveau des préfets de département serait conforté. Nous avons dès le départ des problèmes de communication entre les ARS, intronisées autorités de crise alors qu'elles n'en avaient pas l'habitude, et les préfets, qui, comme les élus, avaient des difficultés à obtenir des informations de l'agence. L'échelon déconcentré à favoriser en temps de crise, c'est le préfet, mais les différentes révisions générales des politiques publiques (RGPP) ont diminué l'efficacité des préfets de département.

On voit bien ce que devra contenir un grand texte de décentralisation : il y a un problème avec les ARS – en dehors des personnes qui les dirigent. J'étais membre du gouvernement qui les a créées, mais leur modèle n'est pas adapté dans de trop grandes régions : elles sont trop grosses et leurs échelons locaux manquent de moyens. Il faut donc les réformer dans le sens d'une décentralisation accrue. Il en va de même de la gestion des hôpitaux et du secteur médico-social. En cette rentrée scolaire, par exemple, l'absence de médecine scolaire pèse sur le terrain, comme celle de la psychiatrie publique, pour répondre aux besoins des enfants handicapés et des mineurs non accompagnés. Dans la perspective de la rentrée des collèges, la semaine prochaine, nous relevons en outre une fois de plus l'incongruité selon laquelle les gestionnaires de collège sont sous l'autorité de l'éducation nationale. Cela pose des difficultés et il faudra revoir ce fonctionnement.

S'agissant de l'économie, il faut souligner, en effet, la qualité des plans de M. Bruno Le Maire et l'engagement des régions, même si, alors que beaucoup de départements ont mis en place des dispositifs de complément des aides régionales ou

nationales, une circulaire gouvernementale a rappelé aux préfets les règles absurdes issues de la loi NOTRe. J'espère que ces aides locales ne seront pas déferées devant les tribunaux administratifs !

Nous avons un gros dossier à traiter demain avec le Premier ministre concernant le tourisme. Cette compétence est partagée entre communes, intercommunalités, départements et régions. Il faudra faire feu de tout bois, car c'est une des activités économiques les plus sinistrées.

Sur les difficultés financières à venir, nous avons été entendus par le Gouvernement en matière de gestion des dépenses supplémentaires de crise. Contrairement aux communes, les départements souhaitent un budget annexe plutôt qu'un compte dédié, car c'est un dispositif plus souple.

En ce qui concerne les dépenses nouvelles, le RSA est reparti à la hausse avec une augmentation de 5 % dès le début de la crise en Seine-Saint-Denis, par exemple, un chiffre qui va croître avec la poussée du chômage, ce qui va poser un problème de financement aux départements.

S'agissant des recettes, enfin, nous subissons une grosse perte en droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui atteindra 3,5 ou 4 milliards d'euros en 2020. Son ampleur dépendra de la capacité de reprise à l'automne, mais nous demandons à l'État de mettre en place un système d'avances, afin que cette baisse ne stoppe pas l'investissement des départements au deuxième semestre, qui doit être celui de la relance. Nous avons mis en œuvre une péréquation horizontale entre départements, grâce au Sénat, mais les recettes des départements les plus riches ont diminué et il faudra revoir le système pour le préserver. Nous avons, en outre, demandé au Gouvernement de calculer l'impact de la baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sur nos ressources. Enfin, je continue de penser que le remplacement de la taxe sur le foncier bâti par la TVA au bénéfice des départements posera problème au moins à moyen terme, car le produit de cette dernière taxe a déjà baissé.

M. André Laignel, premier vice-président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité. – Dans cette crise, le bloc communal a été en première ligne, comme premier recours et comme dernier espoir de nos concitoyens. Nous avons été interpellés sur tous les sujets, bien au-delà de nos compétences. Je refuserai toute polémique, mais il convient de faire quelques constats : nous avons été placés dans un flou persistant alors que nous avons dû gérer les contradictions de l'État, comme sur la distribution des masques ou sur la place des tests dans la lutte contre l'épidémie. Alors que nous discutons de la réouverture des écoles, nous avons découvert qu'un monstre technocratique de soixante-quatre pages était diffusé, que nous avons dû retravailler en catastrophe. Je me réjouis, à ce propos, que le ministère de l'intérieur ait accepté la prééminence des protocoles locaux. Dans d'autres domaines, nous sommes à l'arrêt : l'Association des maires de France n'a pas participé aux concertations avec le ministère des sports, alors même que les maires gèrent l'essentiel des équipements sportifs. De même, nous subissons une injustice inacceptable dans le dispositif de remboursement des achats de masques : le décompte des commandes éligibles ne commencera qu'au mois d'avril, pénalisant ceux qui ont été réactifs sur le terrain. Nous avons été trop rapides, nos efforts ne seront donc pas pris en compte. De plus, les tarifs proposés sont sans rapport avec ce que nous avons payé en réalité et nous n'aurions droit, si rien ne changeait, qu'à moins de 20 % de remboursement.

Comme président du comité des finances locales, je peux indiquer que l'impact de la crise sera très fort également sur les communes. Le premier sujet concerne les dépenses que nous avons engagées à la place de l'État pour lutter contre la pandémie, pour lesquelles l'Association des maires de France (AMF) préférerait la mise en place d'un compte spécial, parce que beaucoup de petites communes concernées le gèreront plus facilement qu'un budget annexe. Nous voulons nationaliser les pertes pour retrouver des capacités d'autofinancement.

Ensuite, nous subissons des pertes de ressources, en matière tarifaire, en particulier : crèches, restaurants scolaires, piscines, patinoires, etc. ont fermé, mais les collectivités territoriales n'ont pas bénéficié du chômage partiel et ont continué à rémunérer les personnels. En outre, nous subissons dès 2020 des pertes fiscales sur les droits additionnels aux DMTO, qui sont en berne. Nous nourissons également des inquiétudes à propos de la cotisation foncière des entreprises (CFE), car 20 % des petites entreprises pourraient fermer, alors que le produit de la CVAE baissera sans doute dès cette année, contrairement à ce que prétend l'État, car le troisième acompte sur base déclarative interviendra en décembre et sera revu à la baisse par les entreprises.

Enfin concernant la réforme fiscale, j'avais lancé les travaux pour réfléchir aux critères de répartition des dotations, qui seront chamboulés, mais ceux-ci ne peuvent se poursuivre aujourd'hui ; il serait donc raisonnable de différer jusqu'en 2021 la mise en œuvre de l'ensemble du dispositif. Je persiste à regretter cette réforme, en particulier la suppression qu'elle prévoit du bénéfice de la taxe sur le foncier bâti pour les départements, ainsi que les instabilités attendues pour les intercommunalités avec le passage à la TVA. Un moratoire d'un an serait raisonnable.

S'agissant de la relance, vous savez que les collectivités territoriales représentent 70 % de l'investissement public. Le bloc communal a mené récemment une campagne électorale appuyée sur la présentation de projets, dont certains sont prêts à démarrer, mais nous avons besoin d'argent frais pour cela. Les contrats de Cahors sont maintenant reconnus comme des entraves*. D'autres dispositifs contractuels existent – contrats ruraux, Action cœur de ville, Territoires d'industrie, CPER – qui sont plus pertinents et peuvent être activés. De plus, des fonds dédiés ne demandent qu'à être déclenchés – fonds européens, fonds de l'État, dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Toutefois, on ne pourra pas agir à crédits constants : les enveloppes actuelles ne nous donneront pas la capacité d'intervenir massivement et rapidement. Enfin, il ne faut pas délier le fonctionnement de l'investissement, car l'un ne va pas sans l'autre. Ces sujets sont de très grande ampleur : la crise sanitaire est majeure, mais je crains que la crise économique et sociale ne soit encore plus dramatique dans la durée.

Mme Françoise Gatel. – Nous saluons l'engagement des collectivités, qui ont su inventer des solutions.

Monsieur André Laignel, quelles difficultés avez-vous rencontrées du fait de l'interruption du cycle des élections municipales ? Que va-t-il se passer dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dits « hybrides », dont les conseillers mêlent nouveaux élus et élus sortants dont le mandat a été prolongé ?

Vous avez tous les trois évoqué l'intérêt de l'État déconcentré dans cette crise. Selon vous, une *task force* rassemblant dans les départements tous les services de l'État, y compris ceux de ces services n'étant pas placés sous l'autorité du préfet, sous le commandement de celui-ci aurait-elle été nécessaire ?

La crise a-t-elle mis en exergue une répartition inadéquate des compétences entre l'État et les collectivités ?

Enfin, vous avez évoqué la crise sociale et économique à venir. Êtes-vous associés au plan de relance économique et au plan d'amortissement social, comme vous avez été sollicités pour contribuer au fonds national de solidarité ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Messieurs les présidents, monsieur le vice-président, votre présence commune indique que les événements que nous vivons donnent naissance à de nouvelles manières de faire ; c'est le bon côté des catastrophes. Reste à en tirer des enseignements : sur la tempête Xynthia, on a fait d'excellents rapports, mais on attend toujours l'étape suivante !

Mes questions sont générales. Tout d'abord, je relève que vos propos constituent une critique radicale de toutes les réformes mises en œuvre depuis dix ans, qui favorisent la spécialisation, accentuant l'un des défauts de notre organisation territoriale. Selon des modalités différentes – sous l'égide ici d'une région, là des départements, ailleurs d'une métropole –, on a trouvé des solutions. Pensez-vous qu'il faille revisiter cette organisation ? Les élus craignent les changements, certes, mais ceux qui aggravent la situation, pas ceux qui l'amélioreraient !

Si une réforme substantielle n'était pas possible, ne pourrait-on pas imaginer une organisation spécifique aux périodes de crise ? L'avenir nous en fera peut-être subir d'autres.

Ne faudrait-il pas modifier le code pénal pour redéfinir les responsabilités des élus ? Au nom de l'égalité devant la loi, peut-on, en effet, défendre l'idée que ceux qui portent toutes les responsabilités doivent encourir les mêmes risques pénaux que ceux qui n'en ont aucune ?

Enfin, monsieur Muselier, vous avez abordé la question importante du soin et je suis d'accord avec vous : on n'a pas traité les gens. On ne peut pas faire comme s'il n'y avait pas de nécessité d'intervenir sous prétexte qu'il était impossible de le faire selon le règlement ! Un médecin, ça soigne. Sur un certain nombre de points, la région sud Provence-Alpes-Côte d'Azur, comme la région Grand Est, ont eu une attitude intéressante. Ne pourrait-on pas repenser notre organisation en matière de santé ?

La prochaine difficulté majeure que nous affronterons sera la crise financière, économique et sociale. Ne devriez-vous pas demander la tenue d'une réflexion commune sur cette crise, car la relance se fera aussi par l'investissement local et il importera d'y être mieux préparés que nous ne l'étions face à la crise sanitaire.

M. Renaud Muselier. – Je vais faire une réponse rapide à une question à la fois simple et très complexe de Mme Françoise Gatel, sur la nécessité d'une *task force*. En réalité, à chaque fois que l'on s'adresse à l'État, c'est trop long. Ses représentants sont systématiquement obligés d'en faire référence plus haut. Je le répète, je m'entends très bien avec mon préfet de région ; je n'ai aucun problème avec mon recteur ni avec mon directeur général d'ARS. En revanche, quand j'ai 5 millions de masques à livrer, je m'adresse à l'ARS pour la distribution et cela prend une éternité, car il y a des manques un peu partout. Bien que je ne sois censé intervenir qu'en appoint, il a fallu que je pilote moi-même le dispositif, le préfet me menaçant de réquisitionner mon stock si je ne m'entendais pas avec l'ARS, laquelle est indépendante du préfet. Et ce dernier dépend du ministre de l'intérieur, quand l'ARS

répond au ministre de la santé. Je pense que la *task force* serait une source de complexité. Selon moi, qui paie décide, y compris avec un risque de responsabilité pénale en arrière-plan.

S'agissant de notre rôle d'amortisseur social et économique, j'ai, avec Dominique Bussereau, une différence qui n'en est pas vraiment une. Pour moi, et je le martèle sans cesse, la compétence économique relève des régions. Bien entendu, un président de conseil départemental ne peut pas être insensible à la situation du petit commerçant. Il y a pour cela des fonds régionaux, que les départements devraient être libres d'abonder. Mais si vous avez 50 guichets, vous n'avez plus de guichet ! Dans une période de crise, il faut que les choses soient simples. Aujourd'hui, l'État a pris les commandes de façon plutôt efficace. Les régions arrivent tout de suite après en deuxième ligne. Nous avons mis en place des dispositifs avec les EPCI pour être au plus près des bars, des restaurants, des agriculteurs. C'est normal que les départements veuillent participer, mais pas pour une dizaine de millions d'euros.

S'agissant du social, essayons d'être plus prévoyants que pour la crise sanitaire, que nous n'avons pas vu arriver.

Monsieur Collombat, je ne partage pas toutes vos critiques, même si je reproche à notre organisation d'être beaucoup trop lourde et lente. Prises sous la pression médiatique, dans un but de communication, certaines décisions ne sont jamais appliquées. C'est flagrant au sujet des masques, qui ne sont toujours pas arrivés dans les communes. Cela discrédite totalement la parole publique. On ne peut pas avoir un État aussi lourd, qui ouvre autant de parapluies, notamment en période de crise. Pourtant, on a bien vu qu'il était possible de donner beaucoup plus de souffle et d'efficacité à l'action publique grâce aux lois que vous avez votées en urgence, ainsi qu'aux ordonnances prises par le Gouvernement.

Sur le volet santé, notre problème est un peu particulier. Il y a dans notre région un individu qui est nobélisable, et qui a d'ailleurs fait une très bonne intervention au Sénat. Le personnage est atypique et génial. Il a fabriqué son institut hospitalo-universitaire tout seul ! Sous prétexte qu'il a les cheveux longs, il a été moqué longtemps. Mais vous noterez que notre région, limitrophe de l'Italie, est entrée dans les derniers en zone rouge et en est sortie en premier. Nous avons mené une action très simple : dépistage à Toulon, Nice et Marseille ; mise en isolement des malades, et pas à domicile, pour éviter que toute la famille ne soit contaminée ; traitement systématique. Je ne sais pas si le traitement du professeur Raoult est bon. Ce que je sais, en tant que médecin, qui a connu beaucoup de contaminations tant dans sa famille que dans son environnement professionnel, c'est que j'ai suivi à la lettre ce protocole et que je n'ai eu à connaître aucun décès ni aucun placement en réanimation. J'ai dû me battre avec des membres de l'Académie de médecine qui disaient n'importe quoi. Mais c'est un non-sens pour un médecin de dire à un patient que l'on ne peut pas le soigner pour des raisons que l'on ignore, alors qu'un traitement est disponible. Les commissions d'enquête nous diront qui a eu raison.

Enfin, s'agissant de la future loi 3D, je m'étais permis de réclamer à Mme Gourault, lors des vœux de nouvelle année, que le Gouvernement mette d'abord en place les 3 C : confiance, compétences et clarification, indispensables à toute bonne politique publique. Je vous donne un exemple très concret en matière de santé. L'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille est le deuxième centre hospitalier universitaire (CHU) de France. Elle compte en son sein des sommités mondiales dans leur discipline. L'AP-HM est en difficulté depuis 20 ans. Voilà 5 ans a été mis en place le Copermo, comité interministériel de performance et de la modernisation de l'offre de soins, censé nous apporter des solutions. Avec Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille, et Martine Vassal, présidente du conseil départemental des

Bouches-du-Rhône, nous avons été reçus par Agnès Buzyn, qui nous a proposé d'intervenir pour Marseille à hauteur de 150 millions d'euros, à charge pour nous de mettre la même somme dans le projet. Ce n'est ni dans nos compétences ni dans nos moyens, mais nous avons quand même décidé de faire l'effort, pour sauver le deuxième CHU de France. Le projet est validé depuis près d'un an et demi, mais rien n'a encore été fait. Nous ne pouvons pas l'accepter. À Régions de France, nous pensons que les régions doivent prendre les hôpitaux en main, comme elles l'ont fait pour les lycées. On ne peut pas se résoudre à laisser ce patrimoine immobilier dans un tel état, et continuer à proclamer que notre système de santé est le meilleur au monde. Regardons plutôt ce qu'a fait tout seul le professeur Raoult avec l'IHU, grâce à des fonds publics nationaux et européens. Et pourtant, il est en butte à l'hostilité du pouvoir central, de l'Académie de médecine, du conseil scientifique ...

Toute recentralisation est pour nous inenvisageable. Il faut remettre de l'ordre dans tout cela. Je le répète, à la suite de François Baroin, le principe doit être : qui paie décide ! Chaque compétence doit être clairement attribuée, les autres niveaux de collectivités pouvant venir en appont dans un cadre prédéfini par l'autorité qui détient la compétence.

M. Dominique Bussereau. – Fallait-il créer des *task force* auprès des préfets ? Bien sûr ! Mais il faut aussi que les préfets disposent d'une véritable autonomie de décision. Que les préfets doivent en référer à Paris pour des histoires de plages ou d'autres détails de ce type, c'est invraisemblable !

Il faut aussi que les préfets prennent l'habitude d'associer les parlementaires. Certains le font. Le Sénat est composé en majorité d'élus locaux extrêmement expérimentés, mais les députés étaient bien souvent complètement hors du circuit durant la crise. Donc oui, il devrait systématiquement y avoir une *task force* autour du préfet lorsqu'une telle crise survient.

Sur le plan de relance, nous n'avons pas encore été sollicités. Je pense qu'un plan sera présenté à l'automne par le Gouvernement.

Monsieur Collombat, c'est sûr que la clause générale de compétence permettait beaucoup plus de souplesse. Autant on apprécie la spécialisation quand tout va bien, autant on apprécierait le retour de la clause générale de compétence en période de crise. Vous avez évoqué la commission d'enquête postérieure à la tempête Xynthia. Au moment de cette catastrophe naturelle, le Gouvernement a été formidable pour faire venir des hélicoptères et organiser tout le régalien, mais, quand les gens ont eu besoin de vêtements ou de réfrigérateurs, l'État a été complètement incapable de pourvoir à leurs besoins. Ce sont les collectivités qui ont alors agi, en faisant fi, le plus souvent, des procédures légales. On le voit bien, la spécialisation n'est pas faite pour les temps de crise, quand chacun doit pouvoir agir le plus rapidement et le plus sagement possible.

Je veux dire à la commission des lois du Sénat, et à son président, que nous avons apprécié le travail qu'elle a mené sur la responsabilité des élus. Le compromis auquel est parvenu la CMP me paraît de grande qualité. Sans le Sénat, j'en suis convaincu, nous n'aurions pas obtenu cette correction tout à fait nécessaire.

Enfin, sachez que je suis partisan d'une réorganisation complète de notre système de santé, que ce soit à l'échelon ministériel, territorial ou au niveau du financement des hôpitaux. Le malaise reviendra plus fort encore si l'on n'accepte pas de décentraliser et si l'on

ne coordonne pas mieux le public et le privé. Je suis profondément déterminé à participer à la réflexion sur cette évolution nécessaire.

M. André Laignel. – Françoise Gatel s'est interrogée sur le cycle municipal. C'est vrai que nous sommes dans une période complexe. Il semble que l'on devrait en sortir rapidement, en tout cas pour les 30 000 communes qui se sont dotées dès le premier tour des élections d'un conseil municipal complet. Il reste la problématique du deuxième tour et, surtout, des intercommunalités, qui ne pourront être définitivement installées que lorsque le deuxième tour aura pu avoir lieu.

Je rappelle d'abord la position de l'AMF. Nous souhaitons, et il semble que nous ayons été entendus, que les conseils municipaux qui ont été définitivement élus puissent être installés très rapidement. Ensuite, nous souhaitons que le deuxième tour soit organisé avant la fin juin si possible, dans le respect des règles sanitaires. Sinon, nous penchons pour le mois de septembre.

Aujourd'hui, plus de 1 000 intercommunalités sont dans l'incapacité de se constituer. Or ce sont souvent des vecteurs essentiels de la relance et de l'investissement. Les mettre dans une situation humainement, administrativement et financièrement inconfortable n'aidera pas à la reprise.

Je veux saluer les maires, qui, même battus, ont quand même continué à assurer leur tâche, et ceux, qui, ayant décidé de ne pas se représenter, ont néanmoins dû prolonger leur mandat. Ils l'ont fait dans l'intérêt général. C'est dans l'ADN de l'immense majorité des maires, pour ne pas dire leur totalité. Malgré quelques rares problèmes, tout s'est fait, pour l'essentiel, de manière pacifique. Il faut néanmoins sortir de cet imbroglio le plus rapidement possible pour avoir des exécutifs définitifs, stables et efficaces, afin de répondre aux attentes de nos concitoyens dans le cadre de la relance.

Au plan local, François Baroin et moi-même plaidons depuis longtemps pour le couple maire-préfet, qui nous paraît être, sur le terrain, le couple majeur. Cela commence à se mettre en place. Dans une petite ville comme la mienne, j'avais anticipé la crise en créant un comité d'urgence sanitaire, dans lequel j'ai invité les représentants de la sous-préfecture, du centre hospitalier, de l'ARS, des services de l'éducation nationale, les parlementaires et les représentants d'associations d'élus. C'est un lieu de concertation, de remontée d'informations et de demandes du terrain. Je comprends que les régions, compte tenu de leur puissance, n'aient pas forcément besoin d'une *task force*, mais c'est utile, voire nécessaire, pour les communes et les intercommunalités, *a fortiori* dans les petits départements.

M. Collombat a évoqué « Territoires Unis », mais il ne s'agit pas d'un fruit de la crise. Nous avons ressenti la nécessité de travailler en commun voilà 18 mois. Des sujets peuvent nous opposer, notamment s'agissant de la répartition des compétences, mais nous avons la conviction que Régions de France, l'ADF et l'AMF sont capables de dialoguer ensemble pour constituer face à l'État le bloc des collectivités territoriales, qui doit être une force de proposition et d'action.

Je reviens sur le volet « santé », vu d'une petite ville qui a un centre hospitalier. Je crois qu'un certain nombre d'erreurs ont affaibli nos hôpitaux : la tarification à l'acte, mais aussi le fait d'avoir quasiment exclu les élus locaux des centres de décision. Il est nécessaire de revoir la gouvernance. Dans les petits et moyens hôpitaux, on assiste souvent un face-à-face, pas toujours productif, entre les gestionnaires et les médecins. S'il y avait, en tiers, les

élus locaux, en particulier les maires, les aspirations de la population du territoire seraient mieux prises en compte. C'est déjà ce que nous nous efforçons de faire avec les contrats locaux de santé.

Enfin, s'agissant de la future loi 3D, « Territoires Unis » a déjà mis en avant le thème de la différenciation. La déconcentration relève, elle, de l'État. Reste la décentralisation, qui est pour nous essentielle. Nous avons fait nombre de propositions et nous restons disponibles pour travailler avec le Gouvernement. Il nous faut de la clarté et de la confiance, cette dernière étant indispensable pour que notre pays fonctionne beaucoup mieux.

M. André Reichardt. – Je suis un élu alsacien, plus précisément du Bas-Rhin. Dès l'origine de la crise sanitaire, nous avons été choqués d'entendre exclusivement parler du Grand Est. En tant que parlementaire, je n'ai eu affaire qu'à l'ARS. Je ne veux pas tirer sur une ambulance, mais vous avez déjà compris ce que j'en pense. Il a été considéré que la région était le bon périmètre d'intervention, alors même que le Haut-Rhin, puis le Bas-Rhin se sont successivement trouvés dans l'œil du cyclone. Nous avons le sentiment, nous, Alsaciens, que nous n'avons pas été véritablement pris au sérieux dès le départ, et cela ne s'est pas démenti par la suite.

Je suis de ceux qui pensent que le bon niveau d'intervention aurait été le département, et, plus précisément, en ce qui nous concerne, la collectivité européenne d'Alsace, la CEA, laquelle sera définitivement créée le 1^{er} janvier prochain. Pour ma part, j'ai toujours la conviction que cette nouvelle collectivité n'a pas assez de fond. N'est-il pas temps de lui donner des compétences accrues ?

Ne pensez-vous pas que l'heure est venue de remettre sur le métier l'ouvrage institutionnel ? À cet égard, je rejoins tout à fait Pierre-Yves Collombat. Je ne crois pas que les élus locaux en aient assez des réformes. Ils plaident pour une clarification et une recherche d'efficacité par la proximité.

Par ailleurs, il nous faut des régions ayant des tailles et des périmètres un peu plus pertinents. Si cela n'est pas possible, ne pensez-vous pas qu'il faille redonner aux départements les compétences de proximité qu'ils ont perdues ? Enfin, vous l'aurez compris, je milite pour la CEA, qui a vraiment besoin de plus de compétences.

Mme Maryse Carrère. – Je partage vos inquiétudes sur les finances locales et les pertes considérables de recettes pour les collectivités. Elles sont pourtant essentielles à la reprise économique. Je viens d'un département touristique, les Hautes-Pyrénées, qui a beaucoup à perdre. Pour vous donner un exemple, la ville de Lourdes va accuser une perte de 2 millions d'euros sur la taxe de séjour cette année.

Ne pouvez-vous pas mener une action commune pour demander aux banques un décalage dans le temps des emprunts et une mise en sommeil des tableaux d'amortissement des collectivités ?

Mme Catherine Troendlé. – J'aimerais revenir sur la compétence économique, qui, à mon sens, devrait également revenir aux départements. M. Renaud Muselier a avoué sa préférence pour une compétence déléguée, comme cela se fait informellement aujourd'hui, de façon assez souple, à la faveur d'un contexte de crise. Qu'en sera-t-il demain ? Les régions sont-elles prêtes à déléguer pour de bon une partie de ces compétences aux départements, qui

sont au plus proche des territoires, des artisans, des commerçants et des petites entreprises ?
M. Muselier peut-il préciser sa position ?

M. André Laignel. – Mme Carrère a abordé le problème des finances des collectivités locales. Nous avons déjà demandé collectivement qu'un certain nombre de dispositifs facilitateurs soient mis en œuvre. Nous sommes notamment intervenus auprès des banques pour que les pénalités soient plafonnées en cas de renégociation d'emprunt. Des améliorations techniques ou juridiques doivent être envisagées, mais il faudra évidemment des moyens, une fois le moment de la relance venu. On nous dit qu'une somme de 140 milliards d'euros a été mise sur la table avec les deux lois de finances rectificatives. C'était tout à fait nécessaire, mais les collectivités, elles, n'ont pour l'instant rien vu du tout. Or nous serons, je le répète, des éléments essentiels de la relance. Le Gouvernement a parfois tendance à penser que nous sommes plus une charge qu'une aide. Non, nous sommes des leviers totalement indispensables, sur le plan tant économique que social, à la relance du pays. Il faut que nous soyons tous – régions, départements, communes, intercommunalités – au rendez-vous pour faire face à ce drame qui s'annonce.

M. Renaud Muselier. – Monsieur Reichardt, nous, présidents de région, remercions le président de la région Grand Est, Jean Rottner, de nous avoir alertés dès le départ, ce qui nous a permis de nous préparer à la violence de la crise sanitaire. En ce qui concerne votre ARS, on peut dire qu'il y avait la mauvaise personne au mauvais endroit... Dans tous les cas, les directeurs généraux d'ARS n'ont pas la possibilité d'être réactifs. Sur les compétences, je suis d'accord, tout est une question de clarification. C'est l'addition de strates successives qui crée le flou et l'incertitude, sources de dysfonctionnements.

Madame Carrère, effectivement, nous avons déjà commencé à travailler sur les finances. Nous avons été reçus, séparément, puis ensemble, pour voir si nous pensions la même chose, par M. Darmanin et Mme Gourault, qui fait un travail remarquable. Le problème est le suivant : comment avoir des finances dynamiques et en même temps participer à la relance ? « Territoires Unis » adopte globalement la même logique face à Bercy, même s'il y a entre nous des différences importantes.

Madame Troendlé, je suis pour la clarification, y compris en matière économique. Je ne me prononcerai pas sur la taille des régions, mais, c'est évident, il peut y avoir des problèmes qui ne concernent pas l'ensemble d'une région. À ce moment-là, on peut envisager des délégations de compétences dans des domaines bien particuliers, définis par des conventions. Pour ce qui me concerne, je suis favorable à des organisations par filières. Par exemple, en région PACA, la filière horticole intéresse plutôt le Var, donc je n'ai pas de raison de m'en occuper au niveau régional. Une délégation peut être synonyme de clarification en l'occurrence.

En revanche, le fonds Covid Résistance a bien vocation à être géré à l'échelon régional. Idem pour le programme chèques vacances, qui est en train d'être mis en place. L'impulsion économique, ce sont les régions, et les filières sont gérées au cas par cas, au plus près du terrain. Mais s'il y a 50 intermédiaires, on ne s'en sort pas. Un industriel chinois qui veut investir dans nos territoires n'a besoin que d'un ou deux intermédiaires, sinon il part en courant.

M. Philippe Bas, président. – Le propos est ferme pour que le bloc économique reste à la région, mais vous n'excluez pas une certaine souplesse pour certaines filières spécifiques à tel ou tel département de la région, ou en période de crise.

M. Dominique Bussereau. – Vous venez de résumer ce que je pense en matière de compétence économique des départements. Certains départements réclament de revenir à la clause générale de compétence, en particulier en période de crise. C’est notamment le cas des départements de l’est et des départements ligériens.

Sur le fond, nous y travaillons avec Régions de France. Nous avons d’ailleurs préparé un courrier au Premier ministre, mais la crise nous a obligés à différer nos propositions.

Il faut bien voir que certains départements n’ont pas les moyens de traiter la compétence économique, quand d’autres pourraient s’y engager à fond. Cela peut poser un problème d’égalité entre les territoires.

Quant à la proposition de M. Reichardt sur la CEA, je ne vois pas d’inconvénient à ce que l’on aille plus loin, tant que tout se fait dans le consensus.

Enfin, j’approuve les propositions de Mme Carrère sur une action commune auprès des banques.

Mme Sophie Joissains. – Je voudrais interroger M. Muselier sur les associations culturelles. Est-ce que le principe du maintien intégral des subventions qu’il a mis en œuvre dans sa région a vocation à être étendu à l’ensemble des régions de France ?

M. Renaud Muselier. – Je ne me mêle en aucun cas des décisions souveraines de mes collègues présidents de région. En revanche, on échange beaucoup, et, en fait, on copie beaucoup les bonnes idées, en les adaptant aux spécificités locales.

Ma région est un peu spéciale. C’est la première région touristique de France après Paris. C’est une terre de culture, avec plus de 50 festivals, et nous nous trouvons face à un désastre. Nous avons donc choisi de maintenir la totalité des budgets consacrés à la culture de façon à ce que le secteur puisse repartir dès la fin de la crise. On essaie même d’imaginer une forme de reprise culturelle dès cet été, dans la mesure du possible. J’ai pu constater que les autres régions étaient un peu dans la même logique, pas forcément avec les mêmes moyens. Je m’en suis entretenu avec le ministre de la culture, à qui j’ai fait un certain nombre de propositions. J’ai avancé l’idée de proposer des contrats sur trois ans aux associations et compagnies

Ces propositions ont l’air d’avoir retenu son attention, ainsi que celle du Président de la République. Vous le voyez, les régions sont à la manœuvre.

M. Philippe Bas, président. – Merci, messieurs, des éclairages que vous nous avez apportés.

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

La téléconférence est close à 10 h 45.

Mardi 19 mai 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Proposition de loi relative aux Français établis hors de France – Examen des amendements au texte de la commission (en visioconférence)

M. Philippe Bas, président. – Je salue tous nos collègues présents, et également ceux qui sont reliés à nous par visioconférence.

Nous avons à examiner les amendements à la proposition de loi de M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues sur les Français établis hors de France, dont le rapporteur est Mme Jacky Deromedi.

Article additionnel avant le titre I^{er}

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – L'amendement n° 22 de M. Leconte concerne la date des élections consulaires, initialement prévues en mai puis repoussées en juin. Je pensais donner un avis de sagesse : la situation sanitaire reste très incertaine et nous attendons des réponses du Gouvernement concernant ses intentions.

M. Jean-Yves Leconte. – Il n'est pas nécessaire d'attendre que les scientifiques s'expriment pour savoir, au vu de la situation sanitaire internationale, que les élections consulaires ne pourront se tenir en juin. La proposition de loi n'a hélas guère vocation à prospérer jusqu'au stade de sa publication au *Journal officiel*... L'amendement est surtout l'occasion de demander officiellement au Gouvernement ce qu'il pense de cette situation.

M. Philippe Bas, président. – La situation est effectivement inextricable : si toutes les élections municipales dont le second tour doit avoir lieu étaient reportées au mois d'octobre ou plus tard, alors les élections sénatoriales le seraient aussi. Il serait dans ce cas indifférent que les élections consulaires soient, elles aussi, reportées.

Mais si les élections municipales se tiennent en juin, comme l'avis du comité de scientifiques rendu public ce matin l'autorise, alors il n'y aurait pas de report des élections sénatoriales.

Trois solutions, toutes mauvaises, s'offriraient alors à nous : soit une partie seulement des élections consulaires aurait lieu, en conséquence de quoi les sénateurs concernés seraient élus par des grands électeurs en partie seulement renouvelés ; soit l'on repousse l'élection des seuls sénateurs représentant les Français établis hors de France, mais l'élection du président du Sénat, ayant lieu tous les trois ans, se tiendrait alors même que les sénateurs représentant les Français de l'étranger n'auraient pas été renouvelés ; soit il faudrait reporter l'ensemble des élections sénatoriales, ce qui n'est pas non plus souhaitable. On le voit, il y a beaucoup de difficultés à résoudre, mais nous n'avons pas encore les éléments nécessaires pour prendre une décision.

M. Jean-Yves Leconte. – Paradoxalement, si la situation sanitaire est bonne en France, nous aurons effectivement un problème pour les élections consulaires.

Mais on ne peut pas fermer les yeux en attendant qu'une solution magique se présente. Il faudra choisir parmi divers inconvénients ! Ce sujet n'a certes pas de rapport avec la proposition de loi, mais si les élections consulaires avaient pu avoir lieu le 28 juin, il aurait fallu convoquer les électeurs dès maintenant...

M. Philippe Bas, président. – Il est néanmoins difficile d'adopter l'amendement : l'avis de la commission ne peut être que défavorable ; mais il serait préférable que cet avis ne soit donné en séance qu'après avoir entendu l'avis du Gouvernement, qui nous répondra sans doute qu'il ne sait pas encore ce qu'il va faire. Nous pourrions, à tout le moins, le presser de nous présenter ses hypothèses de travail.

M. Jean-Yves Leconte. – Il y a cependant une idée à laquelle je voudrais tordre le cou, celle, évoquée par Alain Richard, d'organiser des élections consulaires partielles dans les différentes régions du monde. Je ne suis pas certain de toute façon que nos consulats soient capables d'organiser des élections dès aujourd'hui, dans quelque pays que ce soit. Cela poserait en outre des problèmes dans la composition de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), qui n'aurait été renouvelée qu'en partie. L'idée peut se comprendre pour les élections municipales, pas pour les élections consulaires.

M. Philippe Bas, président. – Le débat aura lieu. Il faudra essayer d'obtenir le plus d'explications possible de la part du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 22.

Article additionnel avant l'article 1^{er}

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

Article 2

La commission demande le retrait de l'amendement n° 28. Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 29.

Article additionnel après l'article 6

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 27.

Article additionnel avant l'article 8

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19.

Article 12

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 20.

Article 14

La commission demande le retrait de l'amendement n° 30 et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 17

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 5 rectifié de M. Frassa.

M. Philippe Bas, président. – Il s'agit de la présence de parlementaires dans les commissions du fonds de soutien au tissu associatif des Français de l'étranger (STAFE)... Il est étonnant que cela ne soit pas déjà le cas.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 5 rectifié.

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Même avis pour l'amendement n° 14 rectifié *ter*, qui prévoit que des conseillers consulaires siègent à Business France et à l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE).

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 14 rectifié ter.

Article additionnel après l'article 17 bis

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 4 rectifié de M. Frassa.

M. Philippe Bas, président. – Les auteurs de l'amendement indiquent que les Français de l'étranger s'inquiètent beaucoup de l'obligation de quarantaine, qui pourrait leur être imposée à leur retour sur le territoire national. Mais cet amendement modifie une disposition que nous avons adoptée la semaine dernière...

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Il s'agit d'une modification tout à fait raisonnable : l'amendement accroît la transparence du dispositif en demandant au ministre de la santé d'actualiser au moins une fois par semaine la liste des pays à risques.

M. Christophe-André Frassa. – Lors de l'examen du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire, j'avais proposé que des tests soient systématiquement effectués à l'arrivée sur le territoire national. Devant le peu de fiabilité de ces tests, nous avons préféré adopter votre amendement, monsieur le président, qui prenait largement en considération la situation des Français de l'étranger. Or, depuis quinze jours, nous entendons tout et son contraire sur les modalités d'entrée sur le territoire français en provenance de pays hors de l'espace Schengen.

Ce matin encore, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, interrogé sur une chaîne d'information en continu, a jeté le trouble : la quatorzaine se ferait finalement sur la base du volontariat ! C'est à ne plus rien y comprendre. Une telle déclaration mériterait des explications en séance : à quoi sert-il que le législateur précise que le ministre de la santé définit par un arrêté des zones à risques, si le ministre de l'Europe et des affaires étrangères parle de volontariat ? La nature humaine est ainsi faite : je ne vois personne se porter volontaire pour être enfermé quatorze jours chez soi. Soyons sérieux !

M. Philippe Bas, président. – Le rapporteur de la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire - moi-même - a effectivement manqué d'attention ! Il aurait dû proposer que la liste des pays concernés soit revue régulièrement... Je pense qu'il ne s'opposera pas à cette mesure...

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

Articles additionnels après l'article 19

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Retrait ou avis défavorable à l'amendement n° 23 de M. Leconte.

M. Jean-Yves Leconte. – C'est pourtant une avancée importante.

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Une partie de l'amendement me semble satisfaite, celle concernant la composition des conseils consulaires en formation « bourses scolaires », la composition de la commission nationale des bourses et les documents demandés aux familles. Les procédures suivies garantissent l'équité des bourses de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Reste la question des fichiers permettant de les gérer, mais ce point me semble relever du pouvoir réglementaire, dans le respect de la loi « Informatique et libertés » du 6 janvier 1978. Le Gouvernement pourra sans doute nous rassurer sur ce point.

M. Jean-Yves Leconte. – S'agissant du domaine réglementaire, beaucoup d'autres dispositions du texte me semblent prêter tout autant à caution...

Le problème que je soulève concerne l'accès aux données quand les réunions se tiennent en visioconférence ainsi que la conservation des données par les consulats. Ces données peuvent être très sensibles, comme les relevés bancaires et les relevés de dépenses par carte bleue des demandeurs sur plusieurs années.

Sur ces données, on est passé d'un excès à l'autre, en établissant une réglementation qui autorise la collecte de tout, mais qui efface tout au bout d'un an – ce qui empêche les suivis pluriannuels.

Autre sujet : l'indice de parité de pouvoir d'achat, que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères se refuse à publier car il a été établi par un marché passé avec une entreprise privée. Ce n'est pas normal, puisque c'est un élément du barème pour l'attribution des bourses et qu'il s'agit de crédits votés par le Parlement. Votre position pourrait-elle évoluer en séance ?

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Soit, et dès à présent : nous pourrions demander l'avis du Gouvernement...

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 23.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 13 de M. Le Gleut est une demande de rapport !

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Sur un vrai sujet d'inquiétude pour les expatriés : l'AEFE souffre beaucoup de la crise sanitaire. Je propose d'en demander le retrait, eu égard à la position hostile de la commission à ce type d'amendements ; mais s'il est maintenu, je le voterai à titre personnel.

M. Philippe Bas, président. – « – Ô douleur ! ô douleur ! Le Temps mange la vie, Et l'obscur Ennemi qui nous ronge le cœur

Du sang que nous perdons croît et se fortifie ! ». J'espère que les auteurs retireront leur amendement...

La commission demande le retrait de l'amendement n° 23 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel avant l'article 20

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié : les Français de l'étranger sont déjà dans l'obligation de restituer leur carte Vitale lorsqu'ils sont affiliés à un autre régime.

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

Article additionnel après l'article 20

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié de Mme Goulet, qui est une demande de rapport.

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

Articles additionnels après l'article 22

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 6 rectifié de M. Frassa et demande de retrait de l'amendement n° 7 rectifié.

M. Christophe-André Frassa. – L'amendement n° 7 rectifié étant un amendement de repli, il se retirera de lui-même.

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Attention, l'amendement n° 6 rectifié pourrait bien tomber sous le coup de l'article 40 de la Constitution...

M. Christophe-André Frassa. – Alors je négocierai durement l'autre !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 6 rectifié. Elle demande le retrait de l'amendement n° 7 rectifié.

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 21. La Caisse des Français de l'étranger a été réformée récemment. Il ne me semble pas opportun de modifier sa gouvernance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21.

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 35 rectifié, même s'il risque lui aussi de tomber sous le coup de l'article 40 de la Constitution...

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 35 rectifié.

Article additionnel après l'article 30

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Même chose pour l'amendement n° 36.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 36.

La commission a donné les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant le titre I^{er} : Instances représentatives des Français établis hors de France		
M. LECONTE	22	Avis du Gouvernement
Article additionnel avant l'article 1^{er}		
Mme Nathalie GOULET	1 rect.	Favorable
Article 2 Modernisation de la procédure de déclaration de candidature		
Mme RENAUD-GARABEDIAN	28	Demande de retrait
Mme RENAUD-GARABEDIAN	29	Favorable
Article additionnel après l'article 6		
M. LE GLEUT	27	Favorable
Article additionnel avant l'article 8		
M. LECONTE	19	Défavorable
Article 12 Renforcement des garanties pour les élus des Français de l'étranger		
M. LECONTE	20	Favorable
Article 14 Assouplissement de la prise en charge des frais de mandat et de l'assurance des élus représentant les Français établis hors de France		
Mme RENAUD-GARABEDIAN	30	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 17		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. FRASSA	5 rect.	Favorable
M. LE GLEUT	14 rect. <i>ter</i>	Favorable
Article additionnel après l'article 17 bis		
M. FRASSA	4 rect.	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 19		
M. LECONTE	23	Avis du Gouvernement
M. LE GLEUT	13	Demande de retrait
Article additionnel avant l'article 20		
Mme Nathalie GOULET	2 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 20		
Mme Nathalie GOULET	3 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 22		
M. FRASSA	6 rect.	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. FRASSA	7 rect.	Demande de retrait
M. LECONTE	21	Défavorable
Mme RENAUD-GARABEDIAN	35	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
Article additionnel après l'article 30		
Mme RENAUD-GARABEDIAN	36	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution

La réunion est close à 10 h 25.

Mercredi 20 mai 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Proposition de loi visant à apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement aux mineurs vulnérables sur le territoire français - Examen du rapport et du texte proposé de la commission (en visioconférence)

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, je vous informe que, à la suite de l'examen des deux rapports législatifs inscrits à notre ordre du jour, je vous ferai une communication sur les problèmes posés par la reprise des cultes à la suite de l'ordonnance du Conseil d'État.

Nous examinons tout d'abord le rapport de M. Alain Marc sur la proposition de loi de Mme Josiane Costes, ici présente. M. Alain Marc interviendra par visioconférence. En attendant d'être connectés avec lui, nous allons entendre Mme Véronique Guillotin,

rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, à laquelle nous avons délégué les articles 5, 6 et 9.

Mme Véronique Guillotin, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales. – La commission des affaires sociales a reçu délégation de la commission des lois pour l'examen au fond des articles 5, 6 et 9 de la proposition de loi.

À l'article 5, l'intention de l'auteure, qui est de permettre l'agrément d'un assistant familial pour l'accueil d'un seul mineur placé, est en fait déjà satisfaite par le droit en vigueur. Rien ne s'oppose dans la loi à ce que les familles d'accueil soient agréées pour accueillir un seul enfant.

Concernant l'article 6, qui a pour objet de rendre obligatoire l'accompagnement par l'aide sociale à l'enfance (ASE) des mineurs émancipés et des majeurs de moins de 21 ans en situation de vulnérabilité, la commission des affaires sociales a émis plusieurs réserves. D'une part, cette mesure risquerait de créer d'importantes charges non compensées pour les conseils départementaux, en particulier dans le contexte de la crise sanitaire actuelle. D'autre part, il n'est pas certain qu'une telle obligation améliore substantiellement l'accompagnement des jeunes majeurs, dont le contenu resterait à l'appréciation des départements, et dont le caractère systématique n'apparaît pas adapté à toutes les situations. En outre, des mesures sont en train d'être mises en œuvre dans le cadre d'une contractualisation avec l'État rendue possible par la « stratégie pauvreté », visant à prévenir les sorties sèches de l'ASE. C'est bien là tout l'enjeu.

L'article 9 prévoit que l'attribution des allocations familiales dues au titre d'un enfant confié à l'ASE ne peut être maintenue que partiellement au bénéfice de la famille, sur décision du juge. La commission des affaires sociales a considéré que le droit en vigueur et son application assurent un équilibre satisfaisant entre maintien et retrait des prestations familiales dues au titre d'un enfant confié à l'ASE. Le juge peut ainsi, dans le cadre actuel, agir au cas par cas, dans l'intérêt de l'enfant, bien sûr, et il ressort des quelques données disponibles qu'il n'est pas systématiquement dérogé au principe posé par la loi, qui prévoit le versement des allocations familiales à l'ASE pour les enfants placés.

En outre, je rappelle que, depuis la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, les familles ayant au moins un enfant placé se voient retirer le versement de l'allocation de rentrée scolaire pour ce dernier. Cette allocation est versée à la Caisse des dépôts et consignations, puis récupérée par l'enfant à sa majorité.

Pour toutes ces raisons, la commission des affaires sociales, après avoir examiné au fond ces trois articles, propose à votre commission de ne pas les adopter. La discussion de ce texte, qui met en lumière les fragilités réelles de l'accompagnement des mineurs vulnérables, sera cependant l'occasion d'échanger avec le Gouvernement sur les nécessaires réformes à engager pour améliorer la protection de l'enfance.

M. Philippe Bas, président. – Avant de céder la parole à M. Alain Marc, je veux demander à Mme Costes de réagir aux propositions de la commission des affaires sociales.

Mme Josiane Costes, auteure de la proposition de loi. – La présente proposition de loi intéresse au premier chef les départements, qui ont déjà des finances très fragilisées. Actuellement, on le sait, il y a un faible pourcentage – environ 30 % – de mineurs accompagnés jusqu'à 21 ans. Malheureusement, les sorties sèches sont très périlleuses. Les

mineurs sortis brutalement de l'ASE ou d'un foyer ont souvent des difficultés d'insertion sociale et professionnelle. Les risques sont grands de les retrouver sans domicile fixe ou en très grande difficulté. Je voulais attirer votre attention sur ces problèmes. Je connais les difficultés financières des départements, mais nous sommes face à un péril, tant pour ces jeunes que pour la société. L'effort financier que représente ma proposition n'est certainement pas inutile.

M. Alain Marc, rapporteur. – La proposition de loi de notre collègue Josiane Costes comporte une série de dispositifs concernant les mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance et les mineurs isolés étrangers. Elle a conçu ce texte – si je ne la trahis pas – en se fondant sur son expérience locale, notamment les visites et auditions qu'elle a faites en tant que rapporteure pour avis de la mission budgétaire sur la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Initialement inscrite à l'ordre du jour du Sénat au titre de l'espace réservé du groupe RDSE, le 2 avril dernier, cette proposition de loi sera finalement discutée en séance le 28 mai prochain.

La commission des affaires sociales a été saisie pour avis avec une délégation de fond sur les articles 5, 6 et 9 – sur quinze articles au total – qui concernent l'aide sociale à l'enfance, que notre collègue Véronique Guillotin vient de nous présenter.

À titre liminaire, je souligne que les sujets abordés par la proposition de loi sont tout à fait d'actualité. Le travail de notre collègue s'inscrit dans une large réflexion menée sur la politique publique en matière de protection de l'enfance, dont chacun s'accorde à dire qu'elle doit être améliorée. De nombreux travaux ont été publiés au cours des derniers mois, parmi lesquels je citerai le rapport sur l'adoption de notre collègue Corinne Imbert et de la députée Monique Limon, remis au Premier ministre en octobre dernier, ou encore l'avis du Comité consultatif national d'éthique (CCNE), publié le 7 mai dernier.

De son côté, le Gouvernement a lancé une stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance pour les années 2019-2022. Cette stratégie est principalement fondée sur une contractualisation pluriannuelle entre l'État et les départements, mais elle comprend aussi un volet qui devra être mis en œuvre par voie législative, en particulier sur l'adoption. Par ailleurs, la crise du Covid-19 et le confinement qui s'en est suivi ont mis en lumière avec acuité la difficile situation des enfants victimes de violences intrafamiliales et de ceux qui vivent dans des foyers de l'aide sociale à l'enfance ou dans des familles d'accueil.

La proposition de notre collègue se fonde sur un certain nombre de constats et d'objectifs mis en lumière par les travaux précédemment évoqués, et comprend de nombreuses mesures sur un champ très étendu. Toutefois, après audition des administrations centrales concernées, relevant des ministères de la justice, de la santé et de l'intérieur, ainsi que de l'Assemblée des départements de France, et après consultation de magistrats spécialisés, il me semble que le texte proposé n'apporte pas de réponse suffisamment efficace et globale aux problèmes actuels.

Surtout, il y a un point qui me semble particulièrement bloquant pour réformer le droit existant : le manque total de recul sur les différents dispositifs en place et leurs effets à long terme. Par exemple, sur les bénéficiaires comparés de l'adoption et du placement stable dans une famille d'accueil, il n'y a pas assez de connaissances chiffrées et de travaux de recherche menés dans la durée sur des cohortes d'enfants, ce que l'on appelle des études longitudinales. Il est très difficile de connaître de manière statistique et qualitative les parcours en protection de l'enfance des enfants, afin de comprendre quelle peut être la conséquence de telle ou telle

décision les concernant, notamment en matière de délinquance ou de scolarité. On ne connaît finalement que les cas dans lesquels les choses se sont très mal passées.

Ce besoin « d'objectiver » l'efficacité des mesures prises est reconnu, notamment par le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) ou, dernièrement, par le Conseil consultatif national d'éthique (CCNE), qui a considéré que c'était « un préalable nécessaire à toutes les propositions d'amélioration ». C'est notamment la mission de l'Observatoire national de la protection de l'enfance, qui est en train de développer une base nationale d'observation longitudinale, dite « Olinpe », qui comprendra l'ensemble des données anonymisées des départements, et où chaque enfant ayant bénéficié de mesures en protection de l'enfance sera identifié par un numéro unique.

Je m'attacherai maintenant à vous présenter les principaux dispositifs et, si vous le souhaitez, je reviendrai, à votre demande, sur les autres articles dans un second temps.

Les articles 1^{er} et 2 visent à accélérer la procédure de déclaration judiciaire de délaissement parental dans le but d'offrir le plus tôt possible une prise en charge pérenne des enfants *via* l'adoption. Cette procédure a été créée par la loi du 14 mars 2016, et a remplacé la procédure de déclaration d'abandon, qui existait depuis cinquante ans. En vigueur depuis quatre ans, elle commence à montrer des résultats, et on observe une augmentation régulière du nombre de pupilles de l'État, qui est expliquée par un recours accru au délaissement – plus de 8 % en 2018 par rapport à 2017 avec 3 010 pupilles au total recensés au 31 décembre 2018. Je précise que le délaissement peut être prononcé à l'égard d'un seul parent. Ce n'est que lorsqu'il concerne les deux parents qu'il permet l'admission de l'enfant en tant que pupille de l'État, puis son éventuelle adoption.

Le texte prévoit de pouvoir constater le délaissement au bout de six mois seulement, et non plus un an, pour les enfants âgés de moins de trois ans. Il a aussi pour objet de supprimer l'obligation préalable de proposer des mesures de soutien appropriées aux parents. Il impose aux tribunaux judiciaires de statuer dans un délai de deux mois, réduit à un mois si l'enfant a moins de trois ans, à compter du dépôt de la requête.

Or il me semble hâtif de considérer qu'accélérer la procédure de délaissement parental améliorerait automatiquement l'adoptabilité des enfants. Tous les enfants délaissés ne deviennent pas pupilles de l'État et tous les pupilles de l'État ne sont pas nécessairement adoptables. Par ailleurs, le délai d'un an semble raisonnable au regard des difficultés que traversent les familles concernées. Le fait de devoir proposer aux parents des mesures de soutien appropriées pendant cette période est respectueux de l'article 18 de la Convention internationale des droits de l'enfant, et permet de mieux caractériser ensuite l'absence d'implication des parents. Enfin, contraindre les juges à statuer dans un délai de deux ou un mois ne semble ni réaliste ni souhaitable au vu de la complexité et des enjeux de ces dossiers, ainsi que de la nécessité de procéder à des investigations. Je vous rappelle que notre commission avait déjà rejeté en 2016 la proposition de fixer ce délai à six mois.

L'article 3 a pour objet de promouvoir un recours plus précoce à l'adoption simple, pour permettre, si tel est l'intérêt de l'enfant, de maintenir le lien avec sa famille biologique, même défaillante. Cependant, le dispositif proposé, qui consiste à faire préciser aux parents leur choix entre adoption plénière et adoption simple au moment de la remise au service d'aide sociale à l'enfance, ne paraît pas en mesure d'atteindre ce but. Un véritable changement de culture semble nécessaire, ainsi qu'une meilleure articulation des deux formes d'adoption au sein du code civil. Par ailleurs, un projet d'adoption doit pouvoir évoluer dans

le temps et tenir compte des besoins et de la volonté exprimée par l'enfant. Il n'appartient pas aux parents qui confient leur enfant au service de l'aide sociale à l'enfance de faire ce choix pour lui.

L'article 4 rend plus difficile la reprise d'un enfant placé à l'initiative de l'un ou de ses parents auprès des services de l'ASE pendant la période de réflexion de deux mois qui leur est accordée. Deux formalités seraient imposées : un entretien avec le tuteur et la convocation du conseil de famille, mais il n'est pas précisé si celui-ci a la possibilité de s'opposer à la restitution de l'enfant. Ce dispositif me paraît susceptible de porter une atteinte disproportionnée aux droits des parents de mener une vie familiale normale. La durée de réflexion est déjà suffisamment brève, sans qu'il soit besoin d'y ajouter des obstacles.

Dans un second temps, la proposition de loi entend également faciliter les démarches administratives sur le sol français des mineurs isolés étrangers, et leur permettre de s'intégrer le plus rapidement possible. Je vous en présenterai, là encore, les principaux articles.

L'article 10 instaure une présomption de désintérêt à l'égard des parents de mineurs étrangers arrivés sur le territoire national, et qui s'y trouveraient isolés. Il s'agit ainsi de faciliter la délégation de leur autorité parentale. Ce dispositif a déjà été rejeté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ; il me semble inutile, car les textes en vigueur permettent déjà au juge de prononcer une délégation d'autorité parentale pour un mineur isolé étranger quand c'est nécessaire. Il apparaît aussi attentatoire aux droits des parents de ces enfants, qui, souvent, suivent de près le parcours migratoire de leur enfant et ne sont donc pas tous « délaissants ».

L'article 11 permet l'attribution automatique de la nationalité française au mineur adopté en forme simple, et donc dans les mêmes conditions que celles qui sont actuellement prévues pour l'adoption plénière. Cette nouvelle modalité d'octroi de la nationalité ne semble pas nécessaire pour faciliter l'intégration de ces mineurs, qui disposent d'ailleurs d'une voie spéciale d'accès à la nationalité. Une telle mesure opérerait surtout un renversement très important de notre droit et modifierait la nature même de l'adoption simple.

L'article 13 vise à étendre le « droit au compte en banque » à tout mineur étranger dont les parents ne résident pas sur le sol français... mais ce droit concerne déjà « toute personne physique ou morale domiciliée en France » ! Le droit en vigueur permet donc déjà juridiquement l'exercice du « droit au compte » par des mineurs étrangers domiciliés en France, y compris si leurs parents ne résident pas sur le sol français. Le principal problème est d'ordre pratique : il concerne les obligations d'identification et de vérification de l'identité des mineurs isolés étrangers. Il ne provient pas de la rédaction actuelle de la loi. Il faudrait, de manière très concrète, une meilleure concertation entre les réseaux bancaires et les services départementaux chargés de la protection des mineurs étrangers.

Pour conclure, je salue l'intention de notre collègue Josiane Costes, qui, par ces propositions, souhaite améliorer des situations parfois très difficiles, et auxquelles nous sommes tous sensibles, mais je proposerai à la commission des lois, pour les raisons que j'ai développées, de ne pas adopter, à ce stade, ce texte. Cela permettra à notre collègue de présenter son texte dans sa rédaction initiale en séance et de défendre tous ces sujets qui lui tiennent à cœur, quitte éventuellement à retravailler certains articles, en proposant des améliorations par voie d'amendements.

Mme Josiane Costes. – Malgré l’urgence sanitaire, je me félicite de ce que le groupe RDSE ait maintenu l’examen de cette proposition de loi. En effet, bien que de nombreux progrès soient intervenus depuis l’adoption de la Convention internationale des droits de l’enfant en 1989, l’intérêt et la parole de l’enfant étant mieux pris en compte, nos institutions restent perfectibles.

Lors des visites et auditions que j’ai menées, j’ai constaté à quel point les politiques de la protection de l’enfance pouvaient varier d’un département à un autre, en fonction des moyens alloués et de l’implication des professionnels qui en sont chargés.

Le premier objectif de cette proposition de loi est d’uniformiser les pratiques afin d’instaurer plus d’égalité entre les mineurs concernés, et, partant, une meilleure égalité des chances. Ensuite, considérant les problèmes budgétaires et afin de proposer un rééquilibrage des institutions de la protection de l’enfance, ce texte vise à renforcer l’adoption simple, qui me paraît respectueuse du droit à connaître ses origines, et qui offre à l’enfant un cadre protecteur. Il s’agit de se placer ni du côté des adoptants ni du côté des familles fragilisées, mais à hauteur de l’enfant, afin de prendre en compte son intérêt supérieur et d’éviter de lui faire connaître des parcours chaotiques très préjudiciables pour son avenir. Nous devons faire en sorte de lui assurer plus de stabilité pour son épanouissement et une meilleure insertion à l’âge adulte.

Mes chers collègues, je sais que je ne parviendrai pas à convaincre certains d’entre vous sur la nécessité d’agir envers les mineurs isolés étrangers. Cependant, la pandémie que nous venons de vivre a quand même mis en évidence leur extrême fragilité.

Je voudrais attirer votre attention sur un point très particulier : l’ouverture des comptes bancaires. Effectivement, il est actuellement possible d’ouvrir un compte, mais la procédure est si longue que, parfois, le mineur est devenu majeur lorsque le compte peut être ouvert. Or c’est un facteur très fragilisant pour les mineurs, car, étant en possession d’argent liquide, ils peuvent être victimes d’agressions sur la voie publique. C’est donc aussi un problème d’ordre public. Je vous rappelle qu’un mineur non accompagné est décédé au mois de février dernier en Seine-Saint-Denis sous les coups d’un agresseur qui en voulait à son petit pécule.

Pour conclure, permettez-moi de rendre hommage aux travaux de la chambre haute, où a débuté en 2016 le parcours de la loi précitée, sur l’initiative de Mmes Meunier et Dini, de façon totalement transpartisane. J’aimerais que cet état d’esprit constructif puisse prévaloir lors de l’examen de ce texte en séance pour que nous puissions mieux protéger les mineurs. Je souligne que c’est souvent sur des initiatives parlementaires que des progrès ont été faits dans ce domaine.

M. Philippe Bas, président. – Comme Alain Marc et vous-même, j’ai aussi eu des échanges avec le secrétaire d’État en charge de la protection de l’enfance, M. Adrien Taquet, et j’ai compris que c’était bien l’intention du Gouvernement de remettre l’ouvrage sur le métier. Votre proposition de loi est très ambitieuse puisqu’elle comporte à la fois des dispositions destinées à faciliter l’adoption, simple ou plénière, et à traiter le problème des mineurs isolés étrangers. Elle va permettre au débat de s’engager, même si nous ne nous sentons pas en mesure d’adopter ce texte tel quel et dès aujourd’hui.

Mme Josiane Costes. – Vous avez raison, ce texte est ambitieux, mais le sujet me tient beaucoup à cœur. Tout au long de ma vie politique, j’ai été témoin de véritables drames humains.

Par ailleurs, ces jeunes ont beaucoup de mal à s’insérer professionnellement, même dans des départements comme le mien, où il y a un fort besoin de main-d’œuvre peu qualifiée, et ce malgré leur bonne volonté. À cet égard, j’y insiste, le problème des comptes bancaires n’est pas anodin, puisqu’il peut constituer un frein pour l’obtention d’un contrat d’apprentissage.

J’ai été longtemps enseignante et j’ai eu à connaître nombre d’enfants délaissés, ballottés de foyer en foyer ou de famille d’accueil en famille d’accueil. Cette insécurité affective est très préjudiciable. Les études montrent que les enfants adoptés vivant dans une famille stable, pérenne, protectrice réussissent mieux dans la vie. Il faut savoir que 40 % des SDF ont vécu des parcours très chaotiques pendant leur enfance. Par ailleurs, 30 % des mineurs délaissés s’insèrent très mal et connaissant de sérieux problèmes psychiatriques.

Enfin, j’ai des petits-enfants, et je puis vous dire que, à dix-huit ans, les jeunes, *a fortiori* en souffrance, ne sont pas prêts à affronter la vie. Je souhaite qu’une réflexion s’engage sur ces sujets.

M. Philippe Bas, président. – Ma chère collègue, permettez-moi de vous dire que je partage votre engagement. J’ai même eu le privilège, en tant que ministre, de faire voter au Parlement une loi sur l’adoption, à l’origine de la création de l’Agence française de l’adoption, et une autre sur la maltraitance et sa prévention. Je suis, comme vous, convaincu qu’une plus grande stabilité est indispensable à ces enfants pour éviter qu’ils ne plongent plus tard dans la précarité. Cela étant, j’ai pu aussi constater que les réponses apportées par la loi ne suffisent pas.

Mme Josiane Costes. – Bien sûr.

M. Philippe Bas, président. – La meilleure loi du monde n’efface pas de telles souffrances.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous partageons beaucoup de points de l’analyse de Mme Costes sur l’aide sociale à l’enfance. Le droit au compte nous permet de revenir sur un débat que nous avons eu hier soir en séance publique au sujet des Français de l’étranger. C’est en effet primordial pour les étudiants mineurs boursiers en France, dont les parents sont à l’étranger, et qui mettent parfois six mois à toucher leur bourse.

Je suis aussi très préoccupé par le sort des mineurs isolés étrangers, que l’on ne peut pas lâcher dans la nature. C’est aussi un vrai problème pour l’ASE. C’est pour cette raison que nous avons défendu un certain nombre d’amendements dans le cadre de la loi dite « asile, immigration et intégration » de 2018. Il est impensable de passer brutalement de l’accompagnement à plus d’accompagnement du tout.

Je partage, en revanche, un certain nombre d’observations et de réserves de M. le rapporteur, en particulier sur l’article 4. Je comprends ce que nous dit Mme Costes sur l’intérêt supérieur de l’enfant, mais il importe aussi de conserver le plus de liens possible avec les parents biologiques. Cela fait partie de la définition de l’intérêt supérieur de l’enfant dans les conventions internationales dont nous sommes signataires. J’aurais donc plutôt tendance à

m'aligner sur la position de notre rapporteur. Il en est de même pour les dispositions qui ne permettraient pas aux parents d'être suffisamment aidés pour restaurer des liens affectifs avec l'enfant après une période difficile.

De même, concernant l'article 10, vous proposez de faciliter l'accès à la nationalité française par le biais de l'adoption simple, mais il est parfois difficile de préjuger la volonté du mineur isolé étranger de ne pas conserver de liens avec son pays d'origine, d'autant que le cumul avec la nationalité française n'est pas possible avec tous les pays.

Mme Esther Benbassa. – Je félicite Mme Costes pour la qualité de son travail. J'ai été jeune enseignante dans une région où l'on plaçait beaucoup d'enfants, et je pouvais suivre leur évolution difficile. Peu d'entre eux allaient au lycée.

À mon sens, nous devrions élargir le débat aux mineurs isolés étrangers.

Enfin, je n'ai pas compris le problème qui se pose concernant le compte bancaire pour les mineurs. Pourriez-vous m'éclairer ?

Mme Josiane Costes. – Les mineurs étrangers non accompagnés ont du mal à ouvrir un compte bancaire, car il faut une décision du juge, en général très longue à obtenir. Or il est impossible de signer un contrat d'apprentissage sans compte bancaire. Le mineur touche donc en liquide les quelque 660 euros donnés par l'ASE, ce qui peut occasionner des troubles à l'ordre public.

Je ne suis pas juriste. J'admets donc que ma proposition de loi comporte des faiblesses. Néanmoins, j'ai pu observer un certain nombre de réalités qui, me semble-t-il, méritent d'être corrigées.

S'agissant de la nationalité, il me semble qu'un mineur de 15 ou 16 ans est capable de dire s'il veut être adopté ou pas, et, dans l'affirmative, s'il veut être Français ou pas. Pour moi, il n'est pas question d'imposer quoi que ce soit. Le mineur est consulté.

M. Philippe Bas, président. – Je profite de l'occasion pour rappeler qu'il n'est pas nécessaire d'être juriste pour faire partie de la commission des lois. C'est l'expérience qui compte pour apporter des solutions aux problèmes. Ensuite, tout est question de mise en forme, et nous pouvons compter sur l'assistance de nos collaborateurs. En ce qui me concerne, j'apprécie tout particulièrement votre contribution à nos travaux. Si ce sujet était facile à régler, il y a longtemps que cela serait fait.

Le problème, en l'occurrence, n'est pas forcément juridique. Toutes les situations sont particulières, et il n'est pas aisé de leur appliquer une règle uniforme. L'attention humaine est primordiale. À partir de quel degré de difficulté familiale faut-il placer un enfant ? Quel degré de délaissement peut-il justifier une adoption ? Je ressens une grande difficulté à régler tous ces problèmes par des mesures législatives qui peuvent tomber comme des couperets, quels que soient les délais que l'on aura retenus.

Mme Josiane Costes. – Il faut apporter de l'humain. Toute la difficulté est d'évaluer la souffrance des uns et des autres. Il y a quand même des professionnels qui sont capables de mesurer la toxicité d'un parent, mais, parfois, plus un parent est toxique, plus l'enfant a du mal à se dégager affectivement de lui, et il reproduira souvent les mêmes schémas plus tard. À mon sens, il faut tout de même un cadre juridique, pas trop rigide, sans doute, pour appréhender toutes ces situations.

M. Philippe Bas, président. – Ce qui rend difficile la tâche du législateur, c'est d'apporter, dans un texte, des réponses en fonction d'une situation abstraite alors que chaque situation est particulière.

Mme Brigitte Lherbier. – Je suis enchantée que Mme Costes aborde ce sujet avec autant de sincérité.

Monsieur le président, ne sous-estimez pas votre action. Depuis les années 1980, j'ai eu à travailler avec ces enfants placés auprès de ce que l'on appelait autrefois l'assistance publique. Toutes les réformes successives, souvent sur initiative parlementaire, ont été déterminantes. J'ai vu les choses bouger sur le terrain lorsque vous êtes intervenu, monsieur le président.

J'ai longtemps été présidente d'un conseil de famille des pupilles de l'État et je puis vous assurer que l'adoption reste quand même une belle idée. Les dossiers qui nous arrivaient concernaient des enfants qui avaient franchi tous les obstacles de la procédure de délaissement. Ce dernier terme a remplacé la notion d'abandon pour que les services sociaux ne culpabilisent pas, car, le problème, c'est que les dossiers restent souvent très longtemps dans les services sociaux. Ce qu'ils font en essayant de maintenir les liens parents-enfants est très courageux, mais le temps qui passe joue contre les enfants. Malheureusement, les juges ne sont pas, à ce stade, au courant de ces affaires, et, quand ils sont saisis, les enfants sont déjà très abîmés psychologiquement.

L'adoption peut être envisagée même quand les enfants ont grandi. On a vu de belles histoires avec des enfants de 7 ou 8 ans. Tout ne se joue pas avant 4 ans. Mais c'est vrai que ces enfants auraient pu être adoptés plus facilement en adoption simple. Les services sociaux et le juge ont moins de scrupules à maintenir le lien avec une mère droguée ou schizophrène s'il y a, à côté, des parents adoptifs solides. Beaucoup de candidats à l'adoption sont d'accord pour suivre une telle procédure.

On peut encore faire avancer les choses, mais je pense, madame Costes, que ces problèmes de délai ne sont pas forcément les plus faciles à régler, car les juges ne sont pas au courant des dossiers suivis par les services de l'ASE. À mon sens, c'est sur ce point qu'il faut agir.

M. Philippe Bas, président. – Madame la sénatrice, vos observations me vont droit au cœur, connaissant tout l'intérêt que vous portez à ce sujet.

Mme Marie Mercier. – Madame Costes, j'ai travaillé avec vous sur la question de la protection de l'enfance et je voulais vous dire combien j'avais apprécié votre hauteur de vue. Votre proposition de loi ouvre des pistes et permettra une prise de conscience salutaire pour les enfants « cabossés ». Merci, madame !

M. Alain Marc, rapporteur. – Mme Costes a abordé la question des départements et de l'agrément. En 2017, 732 pupilles ont été confiées à des conseils de famille en vue de l'adoption : 80 % d'entre eux ont été confiés à une famille de leur département ; 8 % ont trouvé une famille hors département ; et 12 % sont restés confiés à une famille d'accueil.

Monsieur Leconte, il se trouve que le droit au compte existe déjà et que l'on devrait être capable de régler cela soit par une circulaire, soit en négociant directement avec les banques.

Enfin, madame Lherbier, vous avez raison, le raccourcissement des délais ne serait pas forcément une bonne solution. Tous les cas sont différents et ils nécessitent beaucoup d'investigations.

Je confirme donc ma proposition de rejet du texte, tout en réaffirmant le besoin de travailler plus profondément sur ces sujets. Je vous donne rendez-vous pour la discussion en séance publique le 28 mai.

Mme Josiane Costes. – Je veux simplement rappeler que l'adoption simple n'efface pas les liens biologiques. S'agissant des comptes bancaires, je sais que la possibilité existe, mais les délais sont beaucoup trop longs.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel avant le titre I^{er} : Renforcer la prise en compte de l'intérêt des mineurs délaissés et des pupilles d'État			
M. AMIEL	COM-1 rect.	Respect mutuel entre les parents et les enfants	Satisfait ou sans objet
Mme MEUNIER	COM-2	Interdiction des violences physiques ou psychologiques en matière de formation scolaire	Satisfait ou sans objet
Mme MEUNIER	COM-3	Interdiction des violences physiques ou psychologiques en matière d'éducation	Satisfait ou sans objet

Projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 – Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement) (en visioconférence)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 13 heures.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES SANITAIRES ET
ÉCOLOGIQUES LIÉS AUX POLLUTIONS DES SOLS QUI ONT
ACCUEILLI DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES OU MINIÈRES, ET SUR
LES POLITIQUES PUBLIQUES ET INDUSTRIELLES DE
RÉHABILITATION DE CES SOLS**

Mardi 19 mai 2020

- Présidence de M. Joël Bigot, vice-président -

La téléconférence est ouverte à 16 h 30.

Audition de MM. Jean de L'Hermitte, directeur juridique, Samuel Dufay, directeur environnement, et Mme Céline Leroux, responsable juridique, de la société ERAMET (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La téléconférence est close à 17 h 30.

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 17 h 45.

Audition de M. Jean-François Nogrette, directeur de Veolia Technologies & Contracting, membre du comité exécutif du groupe VEOLIA (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La téléconférence est close à 18 h 45.

Mercredi 20 mai 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 16 h 45.

Audition de M. Jean-Louis Samson, directeur immobilier de l'entité Global Business Group Support du groupe ENGIE, Mmes Mélody Gehin, conseillère environnement, et Laetitia Lafargue, juriste en droit de l'environnement du groupe ENGIE (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La téléconférence est close à 17 h 45.

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 18 h 00.

Audition de de MM. Azad Kibarian, directeur général de Suez Industrial Waste Solutions, Thierry Mechin, directeur général délégué de Suez Industrial Waste Solutions, Cyril Fraissinet, directeur de la stratégie de Suez Industrial Waste Solutions et Mme Nora Megder, directrice déléguée aux relations institutionnelles – Recyclage et Valorisation France du groupe SUEZ (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La téléconférence est close à 19 h 00.

MISSION D'INFORMATION SUR LE TRAFIC DE STUPÉFIANTS EN PROVENANCE DE GUYANE

Mardi 19 mai 2020

- Présidence de M. Henri Leroy, président d'âge -

La téléconférence est ouverte à 16 heures.

Réunion constitutive (en téléconférence)

M. Henri Leroy, président d'âge. – En tant que président d'âge, il me revient d'ouvrir notre réunion constitutive.

Notre mission, qui comprend vingt-trois membres, a été créée sur l'initiative du groupe La République En Marche, en application de son droit de tirage. La liste de ses membres a été approuvée par le Sénat lors de sa séance du 13 mai 2020.

Procédons dès à présent à l'élection de notre président. Je rappelle que le règlement du Sénat prévoit que les fonctions de président et de rapporteur d'une mission d'information sont partagées entre la majorité et l'opposition lorsque la mission résulte de l'usage de son droit de tirage par un groupe.

Je suis saisi de la candidature de M. Olivier Cigolotti.

Il n'y a pas d'opposition ?...

La mission d'information procède à la désignation de son président, M. Olivier Cigolotti.

- Présidence de M. Olivier Cigolotti, président -

M. Olivier Cigolotti, président. – Je vous remercie pour la confiance que vous me témoignez.

Je vous propose de passer à l'élection du rapporteur de notre mission. Je vous rappelle que l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat prévoit que, lorsque le groupe à l'origine de la demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sollicite la fonction de rapporteur pour l'un de ses membres, elle est de droit s'il le souhaite.

Je suis saisi de la candidature de M. Antoine Karam.

Il n'y a aucune opposition à cette désignation ?...

La commission procède à la désignation de son rapporteur, M. Antoine Karam.

M. Olivier Cigolotti, président. – Venons-en à présent à la désignation des autres membres du bureau. Afin de refléter le plus possible la composition du Sénat, nous pourrions désigner un vice-président par groupe, ainsi qu'un vice-président supplémentaire pour le groupe majoritaire.

Avec le rapporteur, nous avons un représentant pour le groupe La République En Marche. Quant à moi, je représente le groupe Union Centriste. Pour le groupe Les Républicains, j'ai été saisi des candidatures de M. Mathieu Darnaud et de Mme Chantal Deseyne ; pour le groupe socialiste et républicain de celle de M. Michel Dagbert ; de celle de M. Guillaume Arnell pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen et, puisqu'ils sont les seuls représentants de leur groupe dans cette mission, de celles de M. Fabien Gay pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste et de M. Joël Guerriau pour le groupe Les Indépendants - République et Territoires.

Il n'y a aucune opposition à ces désignations ?...

La commission procède à la désignation des autres membres de son bureau : M. Mathieu Darnaud, Mme Chantal Deseyne, MM. Michel Dagbert, Guillaume Arnell, Fabien Gay et Joël Guerriau.

M. Olivier Cigolotti, président. – Notre rapporteur va nous expliciter les objectifs de nos travaux.

M. Antoine Karam, rapporteur. – La Guyane, territoire de la République, est confrontée à des enjeux spécifiques qui sont liés à sa situation géographique particulière. Comme vous le savez, j'ai déjà interrogé à plusieurs reprises le Gouvernement sur le sujet de la lutte contre le trafic de stupéfiants. Nos enfants – ceux qui transportent la drogue, ceux qui la consomment – sont les premières victimes de ce trafic d'ampleur.

Depuis une dizaine d'années, la production mondiale de cocaïne, essentiellement en provenance de Colombie, n'a cessé d'augmenter. Dans un rapport de juin 2018, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime indiquait que la fabrication mondiale de cocaïne avait atteint en 2016 un niveau historique de 1 410 tonnes, soit 25 % de plus qu'en 2015.

Dans ce trafic à l'échelle internationale, les changements intervenus dans la géopolitique sud-américaine ont fait des Antilles et de la Guyane un espace majeur de transit de la cocaïne. Pointe-à-Pitre et Fort-de-France sont non seulement des points stratégiques de réexpédition de la cocaïne destinée à l'Europe, mais aussi des marchés de gros secondaires où se rencontrent la criminalité locale et celle qui est issue de l'Hexagone.

La Guyane connaît une évolution spectaculaire liée à l'augmentation des contrôles aéroportuaires entre le Surinam et les Pays-Bas, mais également à l'autonomisation des groupes criminels locaux. Aussi, selon l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies, près de 30 % du marché français, évalué entre 25 et 30 tonnes, proviendraient de la Guyane. Cette attractivité pour les trafiquants de cocaïne est attestée par l'augmentation importante et régulière des saisies réalisées. Entre 2014 et août 2018, elles ont augmenté de 335 % sur le seul territoire guyanais.

Ce trafic est largement le fait de « mules », transportant des produits stupéfiants *in corpore* ou dans leurs bagages. Les réseaux de trafiquants puisent ainsi aisément dans le vivier des jeunes inactifs, pour lesquels une rétribution de 3 000 à 7 000 euros par vol effectué constitue une somme non négligeable. Les groupes criminels sont en pleine expansion et déploient une stratégie efficace consistant à « ceinturer » les services douaniers : on estime que chaque vol commercial au départ de Cayenne vers Paris compterait 20 à 30 mules. Les douaniers ne peuvent contrôler chaque passager... Les tribunaux, à Cayenne comme dans

l'Hexagone, croulent sous les affaires de mules en provenance de Guyane. Au tribunal de Créteil, on recenserait trois affaires de mules lors de chaque séance de comparution immédiate. C'est pour répondre à cette situation que le Gouvernement a engagé en mars 2019 un plan d'action interministériel, reconduit par un plan anti-drogue en septembre dernier. La mise en place d'un scanner corporel à l'aéroport de Cayenne a été actée – j'avais demandé cette mesure dès 2015.

Le dossier est complexe, car il recouvre des problématiques sécuritaires, judiciaires et sociales qui s'entremêlent de la Guyane à l'Hexagone. La commission des lois, venue en Guyane il y a quelques mois, a proposé une grande loi pour la Guyane. Je suggère que notre commission évalue dans le détail le plan d'action interministériel un an après sa mise en œuvre.

Nous devons porter une attention particulière au parcours judiciaire et à la réinsertion sociale des mules écrouées. Ce sont des proies faciles pour des trafiquants sans foi ni loi et sans scrupules. Nous ne pouvons pas rester indifférents à ceux qui ont déjà été condamnés et se retrouvent parfois emprisonnés plusieurs années à 8 000 kilomètres de chez eux.

Je suis heureux de travailler avec certains collègues qui ont des relations privilégiées avec la Guyane, comme Fabien Gay et Mathieu Darnaud.

Les élus, les associations et la population nourrissent de grandes inquiétudes. J'espère que nos travaux permettront de porter une écoute attentive à leurs préoccupations afin d'aboutir à des conclusions permettant d'améliorer le combat que nous menons pour lutter contre ce fléau, lequel n'est pas, pour moi, une fatalité. Nous devons prendre un engagement politique fort pour sauver la jeunesse de nos pays respectifs.

M. Olivier Cigolotti, président. – Merci pour cette introduction très complète. Le dossier, complexe, comprend un volet judiciaire, un volet pénal et un volet social. Permettez-moi de vous apporter quelques précisions sur les modalités de travail.

Les conclusions de cette mission sont attendues avant le démarrage de la prochaine session, ce qui nous laisse peu de temps, d'autant que les élections sénatoriales pourraient finalement bien avoir lieu en septembre. Aussi, avec le rapporteur, nous nous fixons l'objectif de rendre le rapport d'ici à la fin du mois de juillet ou au plus tard le 15 septembre, en mettant à profit la possible session extraordinaire qui nous mènera normalement jusqu'au 30 juillet.

Nous allons donc très vite nous mettre au travail, avec une première audition dès la semaine prochaine. Nous essaierons, si le contexte sanitaire nous le permet, de tenir quelques réunions « physiques » au Sénat au cours de la deuxième quinzaine de juin.

Les auditions seront programmées sur deux créneaux fixes : le lundi après-midi et le jeudi après-midi sur la tranche 14h30-17h00. Nous devons tenir compte du décalage horaire de cinq heures avec la Guyane.

Concernant les déplacements, la situation sanitaire rend difficile malheureusement d'envisager de se rendre sur place, mais nous y verrons plus clair d'ici au début du mois de juin. Nous allons tenter de rencontrer un maximum d'interlocuteurs locaux par visioconférence.

M. Antoine Karam, rapporteur. – Avec les Antilles, le décalage horaire est de six heures !

Mme Chantal Deseyne. – Sait-on qui sera auditionné ?

M. Olivier Cigolotti, président. – Rien n'est encore arrêté, hormis le fait que nous commencerons par entendre le préfet de Guyane pour un point de situation. Tout reste ouvert.

M. Antoine Karam, rapporteur. – Pour les auditions, j'ai déjà une liste de plusieurs dizaines de personnalités politiques, institutionnelles, associatives, médicales, ou encore de fonctionnaires des collectivités. Cela fait longtemps que les associations mènent un travail de pédagogie en Guyane pour expliquer à la jeunesse le fléau que représente le trafic de stupéfiants. Nous vous transmettrons cette liste et vous pourrez la compléter comme vous le souhaitez.

M. Olivier Cigolotti, président. – Je vous recommande un reportage instructif sur la problématique des mules, disponible en *replay* sur la chaîne 23, RMC Story.

Mme Catherine Conconne. – Je remercie Antoine Karam pour son initiative. Le trafic de drogue est un problème important en Guadeloupe et à la Martinique. Il exploite un vivier de jeunes en décrochage social et sans emploi. L'appât du gain – de 3 000 à 7 000 euros pour une mule – en fait des proies faciles. Un de mes amis a récemment perdu sa fille de dix-neuf ans dans des conditions terribles, liées à ce trafic.

Cette mission est courageuse. Nous subissons peut-être des pressions. Mais nous tiendrons bon, car il faut de la transparence, de l'engagement et toute la détermination de l'État pour contrôler ce trafic. Les moyens manquent à la Martinique, notamment des bateaux pour surveiller les côtes.

Cette mission d'information doit se donner pour objectif de mettre le doigt là où ça fait mal et d'ouvrir des perspectives pour lutter contre le trafic de drogue.

Mme Victoire Jasmin. – Je remercie tous ceux qui contribueront à construire la dynamique de cette mission. Je salue particulièrement Catherine Conconne et Mathieu Darnaud.

La Guadeloupe est sérieusement touchée par le trafic de drogue qui transite depuis la Guyane. Des trafiquants ont été arrêtés à l'aéroport. Les jeunes ne sont pas les seuls à être touchés ; il y a aussi des mères de famille et des gens plus âgés. Le trafic fonctionne comme un business, autour d'un réseau organisé. Il constitue une source de revenus, mais qui empoisonne la vie des familles. Il tue les mules, mais il tue aussi ceux qui ingèrent ces substances fatales.

La lutte contre le trafic passe par la prévention et l'adaptation de la législation. Les moyens manquent, qu'il s'agisse de la police ou de la gendarmerie. Le cabotage entre les îles facilite le déplacement des trafiquants. On a même retrouvé des ballots de drogue sur le transporteur de la fusée Ariane !

M. Olivier Cigolotti, président. – Cette mission n'a pas pour objet de rédiger un énième rapport, mais de lister des propositions concrètes. Le dossier est complexe. Nous le décortiquerons point par point.

M. Michel Dagbert. – Je remercie ceux qui ont été à l’initiative de cette mission d’information. Je félicite le rapporteur et le président. Notre rapporteur l’a dit : des décisions ont été actées il y a à peine un an. J’espère que la mission pourra évaluer les effets positifs de ces décisions et identifier celles qui sont efficaces.

La dimension sociale du problème et la protection des plus jeunes sont des enjeux importants, même s’il n’y a pas que des jeunes qui se laissent entraîner dans ce type de trafic.

M. Olivier Cigolotti, président. – Nous nous retrouverons le lundi 25 mai à 18 heures pour l’audition du préfet de Guyane.

M. Antoine Karam, rapporteur. – Merci à tous pour vos encouragements. Il faut éviter que le fléau ne s’aggrave. La crise du Covid-19, qui frappe partout, contribue à faire diminuer le trafic, car il y a moins d’avions. Nous ne pouvons cependant pas nous en réjouir. Nous avons à mener un combat commun pour aboutir à des propositions concrètes. Nos jeunes doivent pouvoir nourrir d’autres espérances que celle de vivre du trafic de stupéfiants. Si tout va bien, je pourrai être à Paris avant la mi-juin.

La téléconférence est close à 16 h 30.

MISSION D'INFORMATION SUR LA LUTTE CONTRE L'ILLETRONISME ET POUR L'INCLUSION NUMÉRIQUE

Lundi 18 mai 2020

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La téléconférence est ouverte à 17 heures.

Audition de MM. Christian Janin, président, et Hervé Fernandez, directeur, de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) (en téléconférence)

M. Raymond Vall, rapporteur. – Merci à tous pour votre présence virtuelle, et à MM. Janin et Fernandez pour leur disponibilité. Je commencerai par poser deux brèves questions, avant que nous engagions le débat.

Quels sont les objectifs de l'ANLCI et les moyens financiers et humains spécifiquement dédiés à la lutte contre l'illectronisme ? Quel est le rôle confié à l'agence dans le plan national pour un numérique inclusif de 2018 ?

M. Christian Janin, président de l'ANLCI. – Je préside l'ANLCI depuis fin janvier ; autrement dit, je débute dans ces fonctions. Cette agence, comme son nom l'indique, est chargée de l'illettrisme mais l'illectronisme entre bien sûr dans son champ de compétences. Un groupement d'intérêt public (GIP) se structure autour d'une convention constitutive agréée par le Gouvernement, qui fait l'objet d'un arrêté publié au *Journal officiel* ; dans notre convention, il est clairement stipulé que nous avons à couvrir le champ de l'acquisition des compétences numériques de base. Votre mission d'information nous intéresse particulièrement à ce titre.

Nous avons engagé deux initiatives, dont le lancement a été un peu bousculé par la crise que nous vivons. Nous sommes, d'une part, en pourparlers avec le secrétariat d'État au numérique pour qu'il devienne membre du GIP. La décision formelle n'a pas encore été prise, mais il n'y a aucune raison pour qu'elle ne le soit pas dans les mois qui viennent. Nous avons engagé, d'autre part, plusieurs chantiers en matière de lutte contre l'illectronisme. Nous sommes en train d'élaborer un plan pluriannuel d'actions qui devrait être adopté le 2 juillet ; l'illectronisme y sera intégré en bonne part.

Sur les moyens financiers et humains que nous consacrerons demain à ces questions, il serait prématuré de vous répondre mais Hervé Fernandez pourra vous dire ce qu'il en est actuellement.

M. Hervé Fernandez, directeur de l'ANLCI. – La question de la distance et de la dépendance au numérique est omniprésente chez les personnes qui sont confrontées à l'illettrisme. Il y a, en France, 2,5 millions de personnes qui, bien qu'elles aient été scolarisées, ne parviennent pas à se faire comprendre en écrivant un message très simple et ne parviennent pas non plus à comprendre un message en le lisant. Le numérique mobilise cette capacité à comprendre l'écrit et à se faire comprendre par l'écrit. Ces personnes subissent donc une double peine : non seulement elles sont dépendantes des autres pour effectuer un grand nombre de démarches mais cette grave difficulté liée à l'illettrisme est redoublée par la vague numérique.

C'est pourquoi, nos partenaires de la société civile nous ont très tôt alertés sur la nécessité d'investir massivement dans l'acquisition de ce socle essentiel : lecture, écriture, calcul, compétences numériques de base. C'est sous cet angle, celui de la situation des personnes qui sont confrontées à l'illettrisme, que nous abordons l'illectronisme. Certaines personnes, âgées notamment, ont du mal avec l'outil numérique alors qu'elles savent très bien lire et écrire ; en revanche, les personnes en situation d'illettrisme utilisent très difficilement l'outil numérique. Ce problème se révèle dans toute sa crudité dans les circonstances actuelles, lorsqu'il s'agit, pour des personnes confrontées à l'illettrisme, de mettre à jour leurs droits ou de retirer de l'argent à un distributeur. Nous avons aussi constaté combien il était difficile, pour les parents qui ne sont pas équipés d'un ordinateur à la maison, d'accompagner scolairement leurs enfants.

Notre mission est de rassembler et de mobiliser la société civile autour de ce problème de l'illettrisme, en commençant par mesurer le problème, avec l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) notamment. Nous nous sommes ainsi aperçus qu'en Île-de-France, 30 % des personnes confrontées à l'illettrisme sont dans l'incapacité de retirer de l'argent à un distributeur automatique de billets. Autres données chiffrées : la proportion de personnes en situation d'illettrisme est plus forte dans les groupes d'âge les plus élevés ; la moitié des personnes confrontées à l'illettrisme sont dans l'emploi – ce dernier chiffre montre la nécessité d'investir dans le développement des compétences dans les entreprises, où les transformations numériques peuvent mettre à mal la situation des salariés. On sait aussi que la moitié des personnes en situation d'illettrisme vivent dans des zones rurales faiblement peuplées.

Notre rôle est de coordonner nos partenaires. Ceux-ci – c'est le cas notamment des écrivains publics – sont submergés de nouvelles demandes : comment générer des adresses e-mail, stocker des mots de passe, gérer la confidentialité ? Dès 2016, avec 90 partenaires, nous avons partagé un constat et des valeurs communes. Premier constat : pour que le numérique profite à tous, il faut agir pour que chacun maîtrise bien le socle des compétences numériques de base. Deuxième constat : les démarches en ligne exigent un accompagnement humain. Troisième constat : le numérique est un outil fantastique et un allié pour apprendre, à lire et à écrire notamment.

Sur la base de ce constat, nous avons identifié un certain nombre de bonnes pratiques en matière de lutte contre l'illettrisme et agi auprès de ceux qui conçoivent des offres de formation pour qu'ils y intègrent le numérique dans les meilleures conditions.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Quels sont vos rapports avec les autres opérateurs publics, la mission Société Numérique, la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic), Hubs France connectée ? L'intervention de plusieurs acteurs publics ne risque-t-elle pas d'affaiblir l'efficacité de la politique publique ? Avez-vous des accords avec ces autres opérateurs ? Existe-t-il des complémentarités ?

M. Hervé Fernandez. – Pour ce qui est du plan national pour un numérique inclusif, nous avons été associés à son élaboration, nous avons participé à des ateliers locaux et relayé l'information auprès des acteurs de la lutte contre l'illettrisme mais nous n'avons aucune place spécifique dans la mise en œuvre de ce plan.

Nous avons échangé de manière étroite avec la Dinsic au moment où le Syndicat de la presse sociale, acteur historique de la lutte contre l'illettrisme, a coordonné le Livre

blanc contre l'illectronisme. Nous avons coopéré avec Santé publique France, il y a deux ans, pour rédiger un guide pratique, « Communiquer pour tous », conçu pour aider à la diffusion d'une information accessible à tous en matière de santé. Un chapitre y est consacré à la construction de sites internet et nous avons organisé des formations auprès des start-up d'État qui conçoivent de nouveaux services numériques.

Avec la mission Société Numérique, nous avons participé à des groupes de travail et avons été associés au laboratoire numérique de l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA). Nous nous sommes également faits, au début de la crise sanitaire, le relais opérationnel de l'appel à volontaires lancé pour aider les personnes en difficulté dans leurs démarches administratives en ligne.

Avec la MedNum, la coopérative des acteurs de la médiation numérique, nous avons eu quelques échanges mais rien de vraiment construit : nous ne faisons pas partie de la coopérative. Nous participons néanmoins aux manifestations qu'elle organise, « Numérique en commun[s] » notamment.

Nous sommes en revanche associés au déploiement du service Aidants Connect. Avant le confinement, nous avons été chargés, à la demande du secrétaire d'État Cédric O, d'organiser des ateliers de recueil des besoins des personnes en situation d'illettrisme. Le premier atelier était programmé début avril ; il a été reporté. L'idée est que les pouvoirs publics écoutent et entendent ce que ces personnes ont à leur dire et, surtout, comprennent leurs façons de faire, leurs stratégies d'évitement notamment.

Le service Aidants Connect désigne des tiers de confiance chargés de faire les démarches à la place des personnes ; il fonctionne sur la base d'un mandat écrit et signé par lesdites personnes. Ce mandat n'était pas bien compris, et juridiquement trop complexe. Au tout début du confinement, en prenant appui sur notre expérience, nous avons transcrit en français facile un certain nombre d'écrits publiés en ligne afin de les rendre plus accessibles.

Nous coopérons de manière très opérationnelle avec Pôle emploi, pour aider les bénéficiaires à mettre à jour leurs droits. Nous travaillons très étroitement, en particulier, avec le service chargé de l'innovation, afin que soient intégrés, dans la conception des services, les besoins des personnes qui ont des difficultés avec les savoirs de base.

M. Jean-Marie Mizon, président. – Vous avez acquis une grande expérience dans le domaine de la lutte contre l'illettrisme. Vous avez construit une stratégie pour tenter de vaincre l'illettrisme ; cette tâche, hélas, n'est pas près d'être achevée. Quels sont les points forts et les points faibles du travail que vous avez accompli ? Comment tirer le meilleur parti de l'expérience qui est la vôtre et être, ainsi, plus efficace contre l'illectronisme que contre l'illettrisme ?

M. Christian Janin. – Il y a une différence entre illettrisme et illectronisme : dans l'inconscient collectif, l'illettrisme est considéré comme un « handicap » stigmatisant, ce qui n'est pas le cas de l'illectronisme ; du moins, pas dans la même mesure. La non-maîtrise des nouveaux instruments numériques n'est pas tout à fait analogue à l'incapacité de reconnaître un message écrit ; je vous invite donc à vous méfier des parallèles entre les deux situations.

Sur les forces et les faiblesses de la lutte récente contre l'illettrisme, je vous renvoie à la lecture du rapport que nous avons remis à la ministre Pénicaud en octobre dernier. Pour faire simple, il a manqué, depuis quelques années, un cadre permettant de rassembler les

multiples initiatives. Au total, il se fait beaucoup de choses ; mais nous n'avions pas les moyens de les fédérer.

La force principale de l'ANLCI a été dans l'identification du problème, surtout depuis 2013, année où l'illettrisme a été érigé en grande cause nationale, instant fédérateur de toutes les stratégies. Rassembler tous les acteurs légitimes à traiter de ces questions, les coaliser afin qu'ils œuvrent ensemble au lieu de développer chacun pour soi des stratégies divergentes : tel a été le rôle de l'agence.

Au nombre des faiblesses, je citerai deux éléments de perturbation. Premièrement, l'exercice de coalition n'a été réalisé qu'entre les ministères et, encore, avec des tensions. En 2016-2017, la polarisation du débat politique par les attentats terroristes a conduit à agglomérer les problématiques de lutte contre l'illettrisme avec celles relevant de l'enseignement du français langue étrangère et de la culture de la langue. Or les populations concernées et les politiques à mener ne sauraient être, de part et d'autre, de même nature : il n'est pas question de déployer la même pédagogie pour un travailleur étranger immigré fortement investi dans l'apprentissage du français et pour un travailleur français illettré en rupture de ban dans son rapport aux apprentissages.

Deuxième élément de perturbation : les changements de réglementation induits par les lois de décentralisation de la formation professionnelle, qui ont renvoyé la lutte contre l'illettrisme aux régions. Les passerelles entre ministères et régions n'ont pas été construites, au point que, par exemple, ces dernières ne sont toujours pas membres du GIP ANLCI – mais la nouvelle convention constitutive nous invite à les y faire adhérer.

Troisième champ de perturbation : les différentes réformes de la formation professionnelle ont produit une situation où l'on ne sait plus qui finance quoi. Construire un parcours de financement devient une gageure dans un système trop éclaté. L'enjeu est, en réunissant tout le monde autour d'une même table, de créer une véritable coalition. Ainsi pourrions-nous faire ensemble ce qui doit être fait ensemble, tout en laissant à chacun la latitude de mener des actions de proximité qui, en tant que telles, ne relèvent pas du ressort d'une agence nationale.

M. Hervé Fernandez. – Pour que la lutte contre l'illettrisme puisse être engagée, il nous fallait être au clair sur une définition commune du phénomène, partagée par tous ceux qui, en la matière, peuvent faire quelque chose. Il est bien sûr possible d'agir à tous les âges de la vie et sur tous les fronts, dans les entreprises par exemple. Néanmoins, aucun dispositif, si bien conçu soit-il, ne pourra venir à bout de l'illettrisme : pour le résorber, il faut tarir la source, donc prévenir le problème en agissant le plus tôt possible, au niveau de l'école et, en même temps, proposer, dans le cadre de la formation professionnelle, toutes les solutions possibles de réacquisition des savoirs de base.

L'illettrisme est défini *via* un seuil au-dessus duquel une personne est considérée comme n'étant pas en situation d'illettrisme, ce qui exclut du champ, par exemple, les personnes qui comprennent une consigne au travail. C'est cette définition qui a permis à l'Insee de mesurer le problème. Il n'existait pas, avant la création, au début des années 2000, de la Journée d'appel de préparation à la défense, désormais Journée défense et citoyenneté (JDC), d'enquête nationale mesurant la performance des personnes. Nous ne disposons donc d'aucun chiffre pour ceux qui étaient adultes avant le début des années 2000. Nous pouvons désormais objectiver et susciter une prise de conscience : les pouvoirs publics et ceux dont

c'est le métier sont en mesure d'intégrer le problème de l'illectronisme dans les dispositifs qu'ils déploient.

La lutte contre l'illectronisme appelle la mobilisation de tous, et non d'un seul réseau dédié, et ne saurait se limiter à l'école et à la formation professionnelle – nous le voyons par exemple dans nos coopérations avec Uniformation, l'opérateur de compétences (OPCO) de l'économie sociale, qui accompagne les entreprises adhérentes dans les transitions numériques. Les entreprises doivent investir dans les compétences de base pour prévenir le risque d'illectronisme.

Dans la lutte contre l'illectronisme, notre stratégie était de réunir des données chiffrées pour réunir ensuite des partenaires autour d'une définition commune. Reste qu'une telle stratégie exige d'être matérialisée, incarnée, organisée. Or notre agence est très modeste – elle compte, à Lyon, douze salariés. Ce n'est pas une agence de moyens : elle ne subventionne aucune place de formation. Notre tâche est d'identifier les manques pour que les ministères, les collectivités, les entreprises, puissent intégrer cette problématique dans leurs actions.

Définir, mesurer, poser un diagnostic, nous l'avons fait ; établir un annuaire ou un panorama de ce qui existe, nous l'avons fait également, au niveau régional, échelon stratégique en matière d'éducation et de formation professionnelle. La régionalisation des plans de prévention et de lutte contre l'illectronisme et les chiffres de la JDC nous donnent des indications. Mais nous devons encore réussir à faire bloc au niveau national en construisant la coalition appelée de ses vœux par le président Christian Janin. L'existence d'une mosaïque d'acteurs complique les choses mais c'est aussi une richesse, et l'occasion d'agir davantage, à condition, bien sûr, de définir une méthode. Le GIP ANLCI est bien plus une méthode de travail qu'un organisme dont la vocation serait de faire des choses à la place de ceux dont c'est le métier. Notre mission est de faire s'asseoir autour de la table tous ceux qui souhaitent régler le problème de l'illectronisme.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Nous sommes face à une véritable cause nationale. Vous avez insisté à plusieurs reprises, dans votre propos liminaire, sur le fait que nous étions à la recherche d'une stratégie, d'une méthode, mais aussi de partenariats. N'oublions pas la dimension territoriale : il me semblerait intéressant d'intégrer les territoires ruraux dans la lutte contre l'illectronisme au moyen des conventionnements existants, sur le développement économique ou la santé par exemple.

M. Christian Janin. – La lutte contre l'illectronisme est largement comparable à celle que nous menons contre l'illectronisme : il s'agit d'un enjeu national, auquel il faut une stratégie partagée et une méthode identifiée, le tout coordonné par un chef de file qui organise des conventionnements avec les acteurs territoriaux.

En matière d'illectronisme, deux publics distincts doivent être pris en compte : d'une part, la population générale à laquelle manquent certaines compétences numériques – et pour laquelle le développement d'opérations en entreprise ou par l'Éducation nationale peut être une réponse efficace – et, d'autre part, un public plus fragile sur l'ensemble des compétences de base. Les personnes en situation d'illectronisme utilisent souvent tablettes et smartphones – c'est le cas notamment dans le secteur de la livraison à domicile –, mais se trouvent en difficulté lorsque les versions sont trop souvent modifiées. Les changements de logiciels imposent à l'utilisateur de s'adapter. Or, une personne en situation d'illectronisme, qui

s'est construit une stratégie d'utilisation de l'outil, risque d'être rapidement déstabilisée. C'est un sujet dont les concepteurs d'outils numériques doivent avoir conscience.

Mme Angèle Prévile. – Je remercie nos intervenants de nous éclairer sur ces sujets. Connaissons-nous la répartition par tranche d'âge des personnes en situation d'illettrisme ? Observe-t-on un recul des situations d'illettrisme parmi les jeunes ? Connaissez-vous la proportion de personnes en situation d'illettrisme dans les zones rurales peu denses ? Qui détecte ces situations : l'école ou Pôle Emploi ? Comment les personnes en situation d'illettrisme sont-elles approchées ? Quel pourcentage d'entre elles est pris en charge et aidé ? Quelle définition de l'illectronisme reprenez-vous ? De quelles données disposons-nous sur l'illectronisme ?

M. Éric Gold. – Vous avez fait un lien assez rapide entre illettrisme et illectronisme. Le numérique est souvent très utile pour ceux qui ont des problèmes de lecture et de compréhension, notamment les enfants en situation de handicap sévère à l'école. N'oublions pas non plus que certaines personnes, qui disposent pourtant du matériel, du réseau et du savoir-faire de base, peuvent avoir peur de se tromper avec l'outil numérique ; les logiciels ne mettent pas en confiance, la question de leur conception est donc fondamentale. Je suis convaincu que l'outil numérique peut lutter contre l'illettrisme.

Mme Martine Berthet. – J'en suis également convaincue : le numérique peut être une aide précieuse pour lutter contre l'illettrisme. Le secrétariat d'État au numérique va prochainement diffuser des chèques numériques : sur ce modèle, des chèques contre l'illettrisme ne pourraient-ils pas être diffusés ?

Votre Agence compte douze personnes basées à Lyon. Quel est votre ministère de tutelle ? Qui vous finance ? Quels sont vos liens avec l'Éducation nationale ? Le ministère du travail est-il bien celui avec lequel vous entretenez les liens les plus privilégiés ? Quels sont vos relais dans les régions et les départements ? Êtes-vous en lien avec les maisons de services au public ainsi qu'avec les associations qui luttent contre l'illettrisme dans nos départements ?

M. Serge Babary. – Au niveau national, les grandes fédérations patronales soutiennent-elles votre plan d'actions ? Au niveau des entreprises, et tout particulièrement des plus petites d'entre elles, il est souvent indispensable que le personnel en place évolue avec le numérique ; or la formation continue est parfois aléatoire. L'embauche permet aussi de s'assurer de l'adéquation des compétences numériques de la personne avec le poste : comment aider les plus petites entreprises sur ces aspects ?

M. Éric Kerrouche. – Vous avez souvent fait le parallèle entre illettrisme et illectronisme. Dans quelle mesure ces deux continents se recouvrent-ils ? Comme élu local, j'ai pu constater que certaines personnes illettrées étaient néanmoins capables d'utiliser les outils numériques. Comment définit-on et comment mesure-t-on l'illectronisme ?

Dans quelle mesure les développeurs des sites internet publics prennent-ils en compte la nécessité d'adapter leurs interfaces à ces demandes particulières ? Ne faudrait-il pas former spécifiquement l'ensemble des acteurs du numérique ?

Disposez-vous d'un chiffrage du nombre de personnes en situation d'illectronisme et où peut-on trouver les données les plus rigoureuses en la matière ? Si elles existent, ces données sont-elles déclinées finement au niveau territorial ?

M. Christian Janin. – La dernière enquête officielle complète sur les personnes en situation d'illettrisme, réalisée par l'Insee, date de 2011. Nous disposons toutefois de données plus récentes, issues de la JDC, qui font apparaître que, chaque année, 30 000 jeunes sont en situation d'illettrisme complet et que 70 000 connaissent des difficultés autour du français et de la langue. En revanche, à ma connaissance, nous ne disposons pas d'études complètes et fiables sur l'illectronisme. Nous manquons donc de données permettant d'éclairer nos politiques publiques. La prochaine enquête Insee est en cours de montage, ses résultats ne seront pas disponibles avant 2022.

Comment détecte-t-on ces situations ? Sur certaines populations dites captives, comme les demandeurs d'emploi, les jeunes en mission locale ou les apprentis, nous disposons d'outils permettant de repérer les situations d'illettrisme. Mais plusieurs autres publics pourraient également être détectés et, donc, accompagnés : les candidats au permis de conduire, les jeunes mères en difficulté pour suivre la scolarité de leur enfant, les personnels dont le poste de travail est modifié ou encore les personnes en difficulté avec les démarches administratives en ligne. Nous ne savons pas si nous détectons tout le monde, nous ne disposons donc pas d'indicateur sur le pourcentage des personnes prises en charge.

Une personne illettrée n'est pas nécessairement en situation d'illectronisme. Il n'y a pas de lien automatique. Certains jeunes incapables de lire ou écrire des documents papiers surfent sans difficulté sur les réseaux sociaux et utilisent sans problème leur smartphone. Mais pour ce faire, ils mettent probablement en œuvre des stratégies de contournement et sont susceptibles de rencontrer des difficultés en cas de changement d'outil. Il est probable qu'une personne illettrée rencontrera, à un moment ou à un autre, des difficultés avec l'outil numérique. D'autres publics ne sont pas à l'aise avec l'outil numérique – les personnes âgées par exemple. C'est pourquoi concepteurs et graphistes doivent absolument intégrer toutes ces dimensions dans les paramètres d'utilisation qu'ils choisissent. Changer toute l'architecture d'un site ou d'une application pour réparer quelques *bugs*, c'est problématique et cela fragilise certains utilisateurs. Ces difficultés sont similaires pour les personnes en situation de handicap.

Le chèque numérique me semble être une bonne idée. Il n'existe pas d'équivalent pour l'illettrisme car cela reste un sujet tabou : le salarié en situation d'illettrisme dissimule sa situation, dans la crainte que celle-ci ne remette en cause sa relation de travail. Pour les demandeurs d'emploi et les salariés, la solution, c'est le compte personnel de formation (CPF) et le certificat de connaissances et de compétences professionnelles CléA.

Le GIP de l'ANLCI est constitué d'une douzaine de ministères, dont ceux chargés de l'Éducation nationale, de l'agriculture, des outre-mer, de la culture, etc. Mais, depuis décembre 2019, c'est le ministère du travail qui en assure la tutelle. Le GIP est financé par tous les ministères. Le secrétariat d'État au numérique ne fait pas actuellement partie de ce tour de table mais nous considérons qu'il y a toute sa place.

Nous manquons cruellement de relais régionaux. Quand ils le veulent bien, les ministères relayent nos actions dans les territoires par l'intermédiaire des préfets de région et des directions régionales. Nous disposons d'un embryon de chargés de mission régionaux, mais qui ne couvre que six des dix-huit régions : nous sommes donc défaillants. En décembre dernier, le Gouvernement s'est engagé à recruter un correspondant régional dans chaque région. Nous sommes tout petits par rapport à notre enjeu : douze personnels et 1 million d'euros de budget annuel ! Notre rôle se limite donc à l'organisation de journées nationales sur la thématique et d'actions incitatives en lien avec les associations du secteur. C'est tout

l'enjeu de la mission que m'a confiée la ministre : coordonner tous les acteurs, régions, opérateurs de compétences (OPCO) et associations, pour être plus forts.

Afin de sensibiliser les entreprises à nos préoccupations, nous sommes en pourparlers avec Certif'Pro. Par ailleurs, nous développons actuellement un outil de sensibilisation numérique qui permettra, à travers une trentaine de questions, d'identifier les risques potentiels d'illettrisme dans l'entreprise. Afin d'apporter une solution aux entreprises qui y seraient confrontées, nous pensons construire des kits rassemblant les outils existants, par l'entremise des OPCO et avec l'Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH). Dans le cadre de la construction du plan pluriannuel que nous présenterons en juillet, nous travaillons également à l'adaptation des outils existants – avec notamment le développement du *e-learning*, en lien avec les deux principaux OPCO membres de notre GIP, AKTO et Uniformation.

Le chantier de l'embauche n'a jamais été ouvert car c'est l'employeur qui maîtrise et nous n'avons pas été sollicités. Sachez toutefois que, dans les centres de formation des apprentis (CFA), CléA est utilisé comme outil de pré-positionnement sur un parcours de formation.

M. Hervé Fernandez. – S'agissant des données disponibles, les notes de l'Insee, tout particulièrement celle d'octobre 2019, sont très utiles. L'Insee produit en effet des données chiffrées sur l'utilisation d'internet, le niveau de diplôme, les profils, etc. Nous disposons également des données communiquées par le Défenseur des droits ainsi que de celles de la mission Société numérique, qui joue un rôle d'observatoire en produisant des études moins onéreuses que les enquêtes de l'Insee.

Il est important de former ceux qui croisent des personnes en situation d'illettrisme ou d'illectronisme à la détection des indices, afin qu'ils puissent les orienter vers la formation. Il faut aussi former ceux qui conçoivent des sites internet, afin qu'ils prennent conscience de ces problèmes : tant que l'on n'a pas conscience d'un problème, on s'interdit d'y répondre et de lui trouver une solution. Mais tout cela ne remplace pas le bagage qu'il faut donner aux personnes, par la formation, pour qu'elles s'adaptent aux situations qui évoluent.

La définition de l'illettrisme se rattache à la vie quotidienne : il s'agit de l'autonomie des personnes dans des situations très simples de la vie quotidienne. Cela vaut aussi pour l'illectronisme. La formation professionnelle est l'une des réponses : sachez que le capital du CPF est doublé pour atteindre 8 000 euros afin de permettre à des personnes sans qualification d'acquérir les compétences de base, y compris numériques. Les régions ont également mis en place des dispositifs de lutte contre l'illettrisme et financent des places de formation. Cet investissement est actuellement doublé grâce aux moyens du Plan de développement des compétences. L'enjeu est que cette dimension soit désormais prise en compte dans tous les contrats signés – pour l'accès à la médiathèque, l'accès à la lecture, le développement de la formation professionnelle, le développement économique, etc.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Je vous remercie.

La téléconférence est close à 18 h 25.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 25 MAI ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 27 mai 2020

à 11 heures en téléconférence

Salle n° 213

- Examen du rapport de Mme Dominique Estrosi Sassone et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 372 (2019 2020) de Mme Cécile Cukierman visant à garantir l'efficacité des aides personnelles au logement ;

Délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) : Lundi 25 mai 2020 à 12 heures

Commission des affaires étrangères

Mercredi 27 mai 2020

à 17 heures

Salle René Monory et en visioconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères : point de situation internationale.

Commission des affaires sociales

Mardi 26 mai 2020

à 13 h 30

Salle n° 263 en téléconférence

- Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond à la commission des affaires sociales du projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (n° 454, 2019-2020) (Rapporteur pour avis : M. René-Paul Savary).

Mercredi 27 mai 2020

à 9 heures

Salle n° 263 en téléconférence

- Examen des éventuels amendements de séance sur les articles 5, 6 et 9, délégués au fond à la commission des affaires sociales de la proposition de loi visant à apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement aux mineurs vulnérables sur le territoire français (n° 311, 2019-2020) (Rapporteuse pour avis : Mme Véronique Guillotin).

- Examen du rapport et du texte de la commission¹ sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à répondre à la demande des patients par la création de Points d'accueil pour soins immédiats (n° 164, 2019-2020) (Rapporteuse : Mme Élisabeth Doineau).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au lundi 25 mai 2020 à 12 heures.

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi relative au statut des travailleurs des plateformes numériques (n° 717, 2018-2019) (Rapporteuse : Mme Cathy Apourceau-Poly).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au lundi 25 mai 2020 à 12 heures.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 26 mai 2020

à 17 heures

Salle Clemenceau – En téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Julien Denormandie, Ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé de la Ville et du Logement sur les répercussions de la crise du Covid-19 sur l'aménagement numérique du territoire.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 27 mai 2020

à 9 h 30 en téléconférence

- - Audition conjointe de M. Pierre-Jean Benghozi, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), et de Mme Anne Canteaut, directrice de recherche à l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), sur les innovations numériques dans la lutte contre l'épidémie de covid-19.

- Communications, suivies d'un débat, sur les résultats des travaux des groupes de travail sectoriels sur les conséquences de l'épidémie de Covid-19 :

. Action culturelle extérieure (M. Claude Kern) ;

. Jeunesse et vie associative (M. Jacques-Bernard Magner).

à 16 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

- Audition de M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, sur les conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 sur le réseau culturel et éducatif français à l'étranger.

Commission des finances

Mardi 26 mai 2020

Eventuellement, à 14 heures

Salle René Monory et en visioconférence

- Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond sur le texte de la commission des lois n° 454 (2019-2020) sur le projet de loi n° 440 (2019-2020) relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis).

Mercredi 27 mai 2020

à 9 h 30

Salle René Monory et en visioconférence

- Examen du rapport de M. Claude Nougéin, rapporteur, et élaboration du texte de commission sur la proposition de loi n° 402 (2019-2020) tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure, présentée par M. Jean-François Husson et plusieurs de ses collègues.

Délai limite pour le dépôt des amendements : Lundi 25 mai à 12 heures

- Examen du rapport de M. Jérôme Bascher, rapporteur, et élaboration du texte de commission sur la proposition de loi n° 312 (2019-2020) portant création d'un fonds d'urgence pour les Français de l'étranger victimes de catastrophes naturelles ou d'événements politiques majeurs présentée par M. Ronan Le Gleut, et plusieurs de ses collègues.

Délai limite pour le dépôt des amendements : Lundi 25 mai à 12 heures

- Examen des amendements de séance déposés sur la proposition de loi n° 339 (2019-2020) visant à rendre effectif et à renforcer le plafonnement des frais bancaires, déposée par MM. Patrick Kanner, Claude Raynal, Vincent Éblé, Mme Laurence Rossignol, M. Jacques Bigot et plusieurs de leurs collègues (M. Michel Canevet, rapporteur).

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 26 mai 2020

à 9 h 30

Salle Médicis

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 50 rect (2019-2020) tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales, présentée par M. Cédric Perrin.

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 454 (2019-2020) de la commission sur le projet de loi n° 440 (2019-2020), adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, (rapporteur : Mme Muriel Jourda).

éventuellement, à 13 h 30 en visioconférence

Salle Médicis

- Suite de l'examen des amendements éventuels sur le texte n° 454 (2019-2020) de la commission sur le projet de loi n° 440 (2019-2020), adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, (rapporteur : Mme Muriel Jourda).

Mercredi 27 mai 2020

à 8 h 30

Salle Clemenceau et en visioconférence

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

- Suite de l'examen des amendements éventuels sur le texte n° 454 (2019-2020) de la commission sur le projet de loi n° 440 (2019-2020), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, (rapporteur : Mme Muriel Jourda).

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 311 (2019-2020) visant à apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement aux mineurs vulnérables sur le territoire français, présentée par Mme Josiane Costes et plusieurs de ses collègues (rapporteur : M. Alain Marc).

- Audition de M. Pierre Steinmetz, candidat proposé par le Président du Sénat comme membre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en application de l'article 19 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (captation vidéo).

- Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination par le Président du Sénat aux fonctions de membre de la Haute Autorité de la transparence de la vie publique.

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 50 rect (2019-2020), tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales, présentée par M. Cédric Perrin.

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de M. André Reichardt et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 290 (2019-2020), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux.

Le délai-limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli commission), est fixé au Lundi 25 Mai 2020, à 12 heures

- Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics, chargé du numérique.

Commission des affaires européennes

Jeudi 28 mai 2020

à 10 h 30 en visioconférence

Salle René Monory

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Emily O'Reilly, médiatrice européenne.

Mission d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique

Lundi 25 mai 2020

à 15 h 30

Ouverte à la presse - En visioconférence

- Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits.

Jeudi 28 mai 2020

à 16 heures

En visioconférence

- Audition de l'Assemblée des Communautés de France :

. Mme Karine Dognin-Sauze, vice-présidente de la métropole de Lyon en charge de l'innovation et du numérique, présidente de la commission numérique AdCF/FU et des « Interconnectés », membre du conseil national du numérique, - M. Jacques Oberti, président de la communauté d'agglomération du Sicoval,

. Mme Céline Colucci, déléguée générale, Réseau des Territoires Innovants – Les Interconnectés,

. Mme Anne Claire Dubreuil, DGA-Ressources et directrice de projets Transformation numérique de la communauté d'agglomération du Sicoval,

. M. Sébastien Tison, conseiller numérique – France Urbaine,

. M. Erwan Le Bot, conseiller stratégies urbaines et enseignement supérieur, Assemblée des Communautés de France.

Mission d'information sur le trafic de stupéfiants en provenance de Guyane

Lundi 25 mai 2020

à 18 heures

En visioconférence

- Audition de M. Marc Del Grande, préfet de la région Guyane.

Jeudi 28 mai 2020

à 14 h 30

En visioconférence

- Audition de M. Nicolas Prisse, président de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA).

Commission d'enquête sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols

Mardi 26 mai 2020

à 16 h 30 en téléconférence

Ouverte à la presse par téléconférence – Captation vidéo

- Table ronde sur l'impact sanitaire et environnemental de la pollution des sols ayant accueilli des activités industrielles ou minières, autour de :

. M. Raymond Cointe, directeur général, et Mme Martine Ramel, responsable du pôle « Risques et technologies durables » de l'institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) ;

. MM. Rafik Hadadou, directeur, et Philippe Baranger, responsable de l'unité « Eau et environnement » du groupement d'intérêt public GEODERIS.

Mercredi 27 mai 2020

à 16 h 45 en téléconférence

Ouverte à la presse par téléconférence – Captation vidéo

- Table ronde de représentants des organismes d'inspection et de contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement, autour de :

. MM. Alexandre Gelin, secrétaire national, et Julien Jacquet-Francillon, secrétaire général adjoint du syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines (Sniim) ;

. MM. Bertrand Georjon, chef du pôle « Déchets, sites et sols pollués », et Joël Crespine, responsable de la subdivision « Déchets, sites et sols pollués » du pôle « Environnement » à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes.

Commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre

Jeudi 28 mai 2020

à 11 heures

En visioconférence

- Audition conjointe de Mmes Razika Adnani, experte, membre du conseil d'administration de la Fondation Islam de France, et Djemila Benhabib, essayiste, auteur de Ma vie à contre-Coran

à 14 heures

En visioconférence

- Audition conjointe de MM. Mohamed-Ali Adraoui, Marie Sklodowska Curie Fellow at the London School of Economics Centre for International Studies, et Haoues Seniguer, maître de conférences en science politique à Sciences Po Lyon, chercheur au laboratoire Triangle (ENS/CNRS), UMR 5206, Lyon, directeur adjoint de l'Institut d'études de l'islam et des sociétés du monde musulman (EHESS/CNRS), UMS 2000, Paris

Vendredi 29 mai 2020

à 11 heures

En visioconférence

- Audition de Mme Nadia Remadna, présidente de la Brigade des mères.