

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 1009

- *Projet de loi de finances pour 2021 et politique de relance - Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance 1009*
- *Audition de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises 1027*
- *Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de MM. Philippe Varin, président du conseil d'administration, et Bertrand Camus, directeur général de Suez 1041*
- *Audition de M. François Bayrou, haut-commissaire au Plan (sera publié ultérieurement)..... 1056*
- *Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de M. Jean-Pierre Clamadieu, président du conseil d'administration d'Engie (sera publié ultérieurement) 1056*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 1057

- *Projet de loi de finances pour 2021 – Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement (en téléconférence)..... 1057*
- *Projet de loi de finances pour 2021 – Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement) 1067*
- *Projet de loi de finances pour 2021 – Audition de M. François Delattre, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement)..... 1068*
- *Projet de loi de finances pour 2021 – Audition conjointe de MM. Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et Guillaume Poupart, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) (sera publiée ultérieurement)..... 1068*
- *Désignation de rapporteurs 1068*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 1069

- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 – Audition de Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration, et de M. Vincent Mazauric, directeur général, de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) 1069*
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Audition de M. Laurent Vachey, inspecteur général des finances, chargé de la mission de concertation et de propositions relative à la création de la branche autonomie..... 1079*
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Examen du rapport..... 1089*

• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale – Désignation des candidats à la commission mixte paritaire</i>	1136
--	-------------

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....1137****

• <i>Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de MM. Philippe Varin, président du conseil d'administration, et Bertrand Camus, directeur général de Suez.....</i>	1137
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la mer (sera publié ultérieurement).....</i>	1151
• <i>Audition de MM. Xavier Giguët, directeur général territoires et ruralités, Laurent Rojet, directeur général numérique, de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et de représentants de diverses associations d'élus locaux sur la mise en œuvre du plan de relance dans les territoires (sera publié ultérieurement).....</i>	1152
• <i>Désignations de rapporteurs.....</i>	1152
• <i>Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. Jean-Pierre Clamadieu, président du conseil d'administration d'Engie (sera publié ultérieurement)</i>	1152
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, et de M. Joël Giraud, secrétaire d'État chargé de la ruralité (sera publié ultérieurement)</i>	1153

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION1155****

• <i>Table ronde consacrée à la situation des salles de spectacle, de cinéma et de théâtre en France, dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire.....</i>	1155
• <i>Projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur - Désignation des candidats de l'éventuelle commission mixte paritaire</i>	1168
• <i>Projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal - Examen des amendements de séance au texte de la commission</i>	1168
• <i>Audition de M. Denis Masseglia, président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) (sera publiée ultérieurement).....</i>	1173

COMMISSION DES FINANCES.....1175****

• <i>Audition de Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste de la direction générale du Trésor, MM. Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), sur le thème « Quelles perspectives de reprise pour l'économie française ? ».....</i>	1175
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Examen du rapport pour avis ..</i>	1187
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Santé » - Examen du rapport spécial.....</i>	1193

• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Régimes sociaux et de retraite », compte d'affectation spéciale « Pensions » - Examen du rapport spécial</i>	1198
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 – Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Examen du rapport spécial</i>	1203
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 – Mission « Pouvoirs publics » - Examen du rapport spécial</i>	1207
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 – Mission « Justice » - Examen du rapport spécial</i>	1210
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Examen du rapport spécial</i>	1215
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 – Mission « Économie », compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » - Examen du rapport spécial</i>	1219
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Travail et emploi » - Examen du rapport spécial</i>	1229
• <i>Quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 - Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics (en visioconférence) (sera publié ultérieurement).....</i>	1237
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	1237
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 – Examen des principaux éléments de l'équilibre – Tome I du rapport général (sera publié ultérieurement)</i>	1237
COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	1239
• <i>Audition, en commun avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, de MM. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, à la suite de l'assassinat de Samuel Paty.....</i>	1239
• <i>Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	1261
• <i>Projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution - Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	1277
• <i>Désignation de rapporteurs</i>	1279
• <i>Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire – Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission.....</i>	1281

• <i>Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire – Examen, en nouvelle lecture, des amendements au texte de la commission.....</i>	1288
COMMISSION MIXTE PARITAIRE.....	1291
• <i>Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental.....</i>	1291
• <i>Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses dispositions de gestion de la crise sanitaire.....</i>	1298
PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 9 NOVEMBRE ET À VENIR	1307

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 20 octobre 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Projet de loi de finances pour 2021 et politique de relance - Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous entendons aujourd’hui le ministre de l’économie, des finances et de la relance, M. Bruno Le Maire, sur le projet de loi de finances pour 2021. Si l’exercice budgétaire nous est familier, il prend cette année une ampleur et une importance toutes particulières.

Je relisais hier, Monsieur le Ministre, votre présentation sur le projet de loi de finances pour 2020, il y a tout juste un an. Vous disiez à l’époque : « La politique économique conduite par le Gouvernement donne de bons résultats. Notre croissance est solide. Il y a quelques années, en termes de croissance, la France était encore à la traîne derrière l’Allemagne. Aujourd’hui, elle est le moteur de la croissance dans la zone euro, avec 1,4 % de croissance et 1,3 % prévu pour l’année prochaine, là où d’autres États sont, eux, à la limite de la récession. » Nous finissons l’année aux alentours de – 12 % de croissance, contre – 6 à – 8 % en Allemagne. Je ne dis pas cela pour vous jeter la pierre, mais bien pour dire combien les perspectives ont été bouleversées.

La crise que nous traversons depuis le mois de mars dépasse, par son impact sanitaire et économique, ce que nous avions connu jusqu’alors, touchant tous les secteurs d’activités et tous les acteurs de notre économie : ménages, entreprises, collectivités territoriales. Elle a réduit notre production, nos échanges avec le monde extérieur, mis à l’épreuve notre système de santé et notre quotidien. Cette crise est durable, nous devons désormais l’admettre. C’est dans cette optique que nous examinons le projet de loi de finances pour 2021, quatrième texte budgétaire soumis au Parlement en cette année exceptionnelle.

Nous allons vous écouter, Monsieur le Ministre, et vous interroger, car les questions sont nombreuses sur un plan de relance dont chacun espère ici qu’il réussira à maintenir l’essentiel de l’activité, à préserver le maximum d’emplois et à préparer l’avenir. Dans ce budget, il figure à hauteur de 36,4 milliards d’euros, dans une nouvelle mission consacrée à la relance, et vous prévoyez de décaisser 42 milliards d’euros dans les 16 mois à venir.

Dans le contexte de crise durable, mais aussi très mouvant, que j’ai rappelé, le plan de relance sera-t-il capable de donner le *stimulus* rapide que nous appelons de nos vœux ? Les baisses d’impôts, les dispositifs d’aides octroyées après de longs appels à projets, les investissements au long cours du Programme d’investissement d’avenir (PIA), sont plutôt des outils de politique économique de moyen terme que des outils adaptés à l’urgence de la relance. Les entrepreneurs qui guettaient la reprise craignent désormais le trou d’air, alors que l’Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) annonce une hausse de 80 % des faillites dans les mois à venir et que les plans sociaux s’accumulent... Certaines des

mesures que notre commission vous avait présentées dès juin dernier trouvent seulement aujourd’hui leur traduction dans ce projet de loi : ne perdons pas davantage de temps !

La question du tempo de la relance est d’autant plus pressante que le Gouvernement a décidé la mise en place d’un couvre-feu sur de larges pans du territoire, ce qui replonge notre économie dans un semi-confinement. Les hypothèses sur lesquelles vous fondez votre budget, et les mesures mêmes qui sont soumises à notre approbation, ne sont-elles pas déjà caduques ? On parle d’un nouveau projet de loi de finances rectificative… Ce plan suffira-t-il à absorber ce nouveau choc économique, qui ne sera, malheureusement, peut-être pas le dernier ?

En outre, nous savons de longue date que les entreprises, surtout les plus petites, ont du mal à se saisir de dispositifs aux cahiers des charges lourds, pilotés depuis Paris – elles n’en ont parfois pas même connaissance. Entendez-vous mettre les moyens – notamment humains – nécessaires au déploiement rapide de cette relance jusque dans chaque commune française – alors même que baissent le financement des chambres de commerce et d’industrie (CCI) et les effectifs déconcentrés du ministère ?

Plus que jamais, il faut concilier les trois volets de votre large portefeuille ministériel : l’économie, la relance, et les finances.

Je souhaiterais justement vous interroger sur le financement du projet de loi que vous nous présentez. Au vu des incertitudes au niveau européen, de votre volonté de décaissement rapide, quelle est la soutenabilité du budget de l’État ? Quelles mesures seront prises dès aujourd’hui pour éviter de glisser sur la pente d’un endettement encore plus élevé ? Je relève que la charge de la dette est le premier programme budgétaire en termes de crédits de paiement, avec 36,4 milliards d’euros, devant le programme « Enseignement du second degré » et la mission « Plan de relance ». Ces chiffres parlent d’eux-mêmes !

Plus globalement, notre balance commerciale devrait enregistrer un déficit record de 80 milliards d’euros en 2020. Certes, la pandémie de Covid-19 a touché le monde entier, mais prenons garde à ce qu’elle ne creuse pas encore davantage les écarts entre la France et ses voisins européens, ou les autres puissances économiques, qui ont mis en œuvre un soutien assez volontariste à leurs économies. Le budget que vous nous présentez permettra-t-il de rivaliser dans la compétition mondiale ?

Je vous cède la parole pour répondre à ces premières questions. Les rapporteurs budgétaires pour avis de notre commission pourront ensuite vous adresser leurs questions spécifiques, avant que je ne donne la parole à l’ensemble de nos collègues.

M. Bruno Le Maire, ministre de l’économie, des finances et de la relance. – Je suis très heureux de vous retrouver, de retrouver cette commission des affaires économiques, chère à mon cœur.

Je voudrais d’abord exprimer mon soutien au corps enseignant des Yvelines, qui a été particulièrement touché par la tragédie de Conflans-Sainte-Honorine, et dire à quel point je suis déterminé, en tant que ministre des finances, à lutter contre les réseaux de financement du terrorisme. Nous préparons des propositions au Président de la République pour faire en sorte que pas un euro ne puisse aller, en France, ni au financement du terrorisme, ni aux associations qui ont le moindre lien avec le terrorisme ou avec l’islam politique.

Nous travaillons dans trois directions. D'abord, les circuits de financement des associations dites cultuelles, culturelles ou sportives, mais qui cachent, en fait, des réseaux de l'islam politique, et soutiennent l'islam politique et son objectif de destruction de la nation française, de ses valeurs, de son histoire, et de sa culture. Nous luttons également contre l'anonymat des cryptomonnaies, qui permettent de financer des activités liées au terrorisme.

Nous travaillons enfin sur la responsabilité des plateformes numériques. C'est probablement l'enjeu le plus important, et l'objectif le plus difficile à atteindre, mais vous connaissez ma détermination à obtenir une juste régulation des plateformes digitales. Cela passe par leur taxation, mais aussi par la responsabilité qu'elles doivent avoir sur les contenus qui circulent sur les réseaux digitaux : quand des messages qui appellent à la haine, qui appellent directement à la vengeance contre un enseignant, sont diffusés sur un réseau social, ce réseau ne peut pas considérer qu'il ne porte aucune responsabilité dans leur diffusion. Après tout, on demande bien à un éditeur de retirer un livre qui comporterait des propos haineux ou qui appellent à la violence. Pourquoi cette obligation ne pourrait-elle concerner une plateforme numérique ? Ma détermination à mettre les plateformes numériques devant leurs responsabilités par rapport à nos sociétés et par rapport à nos valeurs est totale.

Je voudrais aussi profiter de cette audition pour vous dire à quel point le défi qui est devant nous est considérable. Nous sommes, comme je l'ai dit à plusieurs reprises, confrontés à une crise qui n'a pas d'équivalent en France depuis un siècle, c'est-à-dire depuis la grande récession de 1929. Nous avons perdu en un an, à cause du virus, 10 % de notre production nationale, de notre richesse nationale. Certains semblent avoir tendance à l'oublier, et se disent que dans deux ou trois mois, tout cela sera derrière nous. Non ! Après une chute aussi importante du produit national brut, chute qu'on observe dans tous les autres pays européens, aux États-Unis et dans beaucoup d'autres pays, il faut du temps pour se redresser. Il nous faudra au moins deux ans pour retrouver notre niveau de développement économique d'avant-crise – dont vous avez rappelé, Madame la Présidente, qu'il était satisfaisant.

Tout le défi, pour nous tous, pas simplement pour le ministre de l'économie et des finances, mais pour les entrepreneurs, pour les parlementaires que vous êtes, pour la société française toute entière, sera de combiner protection des salariés et des entreprises face à la crise et relance de l'activité économique pour préparer la France à l'après-crise. Et je ne renoncerai ni à l'un, ni à l'autre. Je compte au contraire continuer à protéger les salariés des entreprises qui en ont le plus besoin, qui sont confrontés aux obligations sanitaires liées au couvre-feu et, dans le même temps, investir dans l'avenir, dans les nouvelles technologies, dans la 5G, dans l'hydrogène, dans le calcul quantique, dans la formation des salariés.

Ne vous faites aucune illusion : la crise fera des vainqueurs et des vaincus. La Chine sortira grand vainqueur de cette crise, du point de vue économique et sans doute financier. Je souhaite que la France et l'Europe sortent aussi grands vainqueurs de cette crise, ce qui suppose que nous expliquions à nos compatriotes avec le plus de détermination possible que protéger dans l'immédiat n'exclut pas de préparer le futur.

C'est bien l'objectif qui est le mien : afficher un volontarisme économique de tous les instants, de tous les jours, de toutes les semaines, pour que nous puissions protéger notre économie et en même temps la préparer aux défis futurs.

Pour la protection, vous savez l'ampleur de ce qui a été mis en place. Je le rappelle rapidement. Les prêts garantis par l'État (PGE), d'abord, ont déjà occasionné le

décaissement de 120 milliards d'euros. S'y ajoutent 6 milliards d'euros d'aide aux indépendants, aux commerçants, aux artisans, et aux très petites entreprises, à travers le Fonds de solidarité. Nous avons aussi consenti des reports d'échéances fiscales et sociales pour 42 milliards d'euros depuis le mois de mars, et dépensé 22 milliards d'euros pour le chômage partiel. Tout cela avait pour objectif d'éviter des centaines de milliers de licenciements et des dizaines de milliers de faillites. Les chiffres sont clairs : 38 000 entreprises ont fait faillite en août 2020, contre 53 000 en août 2019. Sur les douze derniers mois, le nombre de faillites en France a été de 30 % inférieur à celui observé l'an passé, grâce aux mesures de soutien que nous avons mises en œuvre. Nous avons connu environ 750 000 destructions d'emplois. C'est un chiffre considérable, et une réalité qui touche les plus précaires, les CDD, les intérimaires, les travailleurs les moins qualifiés. Mais le chiffre aurait été infiniment supérieur si nous n'avions pas mis en place les mesures de chômage partiel que nous avons décidées avec le Président de la République et le Premier ministre.

Beaucoup de nos compatriotes souffrent de la situation actuelle. Certains sont tombés dans la pauvreté, et nous voulons leur apporter des réponses. Mais le pouvoir d'achat moyen des Français n'a été réduit que de 0,5 % quand l'activité chutait de 10 %. Nous avons donc fait le maximum – et nous continuerons à faire le maximum – pour protéger les Français.

D'aucuns demandent si tout cela ne risque pas de coûter trop cher. Cette politique ne serait-elle pas aventureuse ? Non, elle est responsable. Je me félicite que la présidente de la Banque centrale européenne (BCE), Mme Christine Lagarde, ait rappelé encore aujourd'hui qu'il fallait que les États continuent de soutenir, en 2020 et en 2021, les entreprises et les salariés. Elle a eu la lucidité de rappeler que rien ne serait plus irresponsable que de couper court aux mesures de soutien au moment où elles produisent tout leur effet.

Cela vous surprendra peut-être de la part d'un ministre des finances, mais je suis bien déterminé à continuer à dépenser l'argent nécessaire pour nos compatriotes, pour l'emploi et pour les entreprises. Il est moins coûteux, en effet, que l'État finance des projets de développement, des formations ou des projets pour un ingénieur aéronautique, qui aujourd'hui est privé de toute perspective chez Airbus, Thales, Safran ou Dassault, parce que le trafic aérien s'est effondré, que de voir cet ingénieur licencié, et les dix ou douze années d'études et de formation qu'il a fallu pour former un ingénieur de niveau mondial, perdues et gaspillées. Je préfère dépenser beaucoup d'argent dans les PGE pour sauver notre capital industriel et économique, plutôt que de le laisser s'effondrer et de ne plus avoir ensuite les moyens de le redresser. Les dépenses que nous faisons actuellement sont un investissement pour l'avenir des Français et de notre économie.

Notre dette atteindra donc 117,5 % du PIB en 2020, soit une augmentation d'environ 20 points par rapport à l'année dernière. Nous sommes dans le temps de la dépense publique, et nous continuerons à l'être tant que le virus circulera. C'est la position de la BCE, c'est la position du ministre de l'économie et des finances, telle qu'elle a été décidée par le Président de la République.

Mais le moment venu, quand nous commencerons à voir l'horizon s'éclaircir – c'est-à-dire, je l'espère, d'ici la fin de l'année 2021 ou le début de 2022 – avant de retrouver notre pleine croissance – c'est-à-dire, je l'espère, dans le courant de l'année 2022 – il faudra rembourser cette dette. Ce n'est pas le moment, mais le moment viendra. Je ne veux laisser aucune ambiguïté devant les Français sur ce sujet.

Comment la rembourserons-nous ? D'abord, par la croissance que nous aurons retrouvée. On ne rembourse jamais de dette sans croissance : la dette publique a besoin de croissance pour être remboursée. C'est là l'instrument le plus efficace et le plus durable de réduction de la dette. Le deuxième moyen sera la maîtrise de nos finances publiques. Nous devons continuer à faire preuve de responsabilité sur les finances publiques, notamment sur les dépenses de fonctionnement. C'est ce que ferons en 2021 en refusant toute augmentation du nombre de fonctionnaires dans la fonction publique d'État. Enfin, il faut avoir le courage de dire à nos compatriotes, parce qu'ils le savent, que seules des réformes structurelles permettront de garantir des finances publiques saines sur le long terme, et que, parmi ces réformes structurelles, la réforme la plus importante, qui permet de garantir l'équilibre de nos comptes sociaux et de nos comptes publics en général, c'est la réforme des retraites.

Tous les Français comprennent que, si nous voulons continuer à financer un système de protection sociale qui est un des plus généreux et des plus efficaces au monde, si nous voulons mieux nous occuper de nos aînés, notamment sur les questions de dépendance, nous devons également augmenter le volume global de travail dans notre pays. Comprenez-moi bien : je ne porte aucune accusation contre qui que ce soit. La France est un peuple qui travaille, un peuple de professionnels, de gens qui aiment leur travail, qui sont compétents, efficaces, productifs : chaque personne qui travaille, travaille beaucoup et durement. Mais il n'y a pas suffisamment de personnes qui travaillent. D'abord, parce que les jeunes entrent plus tard sur le marché du travail ; ensuite, parce que nous avons un taux de chômage qui reste encore trop élevé ; enfin, parce que nous nous sommes résignés à une politique que je juge socialement irresponsable et économiquement contestable, qui consiste à faire partir les plus de 50 ans le plus vite possible de l'entreprise.

Pendant des décennies, on a expliqué que les personnes de plus de 50 ans étaient trop coûteuses, représentaient un poids pour une entreprise. Je considère au contraire qu'elles représentent de l'expérience, et que l'un des grands défis culturels auxquels nous faisons face est de redonner toute leur place aux plus de 50 ans dans la vie économique de notre pays.

Je vous surprendrai peut-être en disant cela, car la CGT en a fait un de ses grands combats. Je ne partage pas beaucoup de combats de la CGT, mais celui-ci, sur l'emploi des plus de 50 ans, je le partage, et je pense qu'il est vital pour notre nation. On ne peut pas dire qu'on veut inciter les Français à travailler plus longtemps et continuer dans le même temps à dire aux plus de 50 ans qu'ils sont des poids dans une entreprise.

La réforme des retraites est donc, pour moi, l'un des enjeux stratégiques des grands équilibres financiers et sociaux de notre nation dans les années à venir.

Protéger, et continuer de protéger, c'est aussi renforcer les dispositifs existants. Nous avons mis en place un couvre-feu, ce qui est indispensable du point de vue sanitaire, mais très pénalisant pour beaucoup de professions. Je salue la manière dont l'hôtellerie, la restauration, le monde du spectacle et de la culture se battent pour s'adapter à ces règles sanitaires, pour ouvrir plus tôt, pour commencer plus tôt, pour finir aussi plus tôt, et permettre malgré tout à leur clientèle de continuer à venir. Mais j'ai parfaitement conscience que, pour beaucoup de ces restaurateurs, pour beaucoup de ces gens du spectacle vivant ou de l'événementiel, les temps sont terriblement durs. Et nous ferons tout pour continuer à les soutenir, et adapter nos dispositifs.

J'ai rétabli l'accès au fonds de solidarité pour toutes les entreprises situées dans les zones où s'applique le couvre-feu. Toutes les entreprises de moins de 50 salariés y ont

désormais accès, ce qui leur permet de toucher jusqu'à 1 500 euros par mois. Dans les secteurs les plus touchés – l'hôtellerie, les cafés et la restauration, l'événementiel, les salles de sport, les salles de cinéma, les salles de théâtre et de concert... – nous avons porté le fonds de solidarité à 10 000 euros par mois. Les entreprises peuvent en bénéficier dès 50 % de perte de chiffre d'affaires au lieu de 70 %, et j'ai supprimé le plafonnement à 60 % du chiffre d'affaires. J'ai également proposé des exonérations de charges sociales supplémentaires, aussi bien pour les cotisations patronales que pour les cotisations salariales, sous forme de crédit d'impôt. L'ensemble de ces mesures coûte un milliard d'euros. Elles ont été décidées la semaine dernière. Vous le voyez, nous adaptons à chaque fois le dispositif pour protéger mieux et davantage les entreprises concernées.

Les PGE ont été un immense succès, avec 120 milliards d'euros décaissés, dont 90 % pour des PME et des TPE. Vous le savez, dans vos territoires, beaucoup s'inquiètent en se demandant comment faire pour rembourser. Pour les plus fragiles, nous avons prévu, en accord avec la Fédération bancaire française (FBF), un report du début de remboursement de mars 2021 à 2022. Nous leur donnons donc un an supplémentaire pour commencer le remboursement de leurs prêts, ce qui représente un effort considérable. Ce report sera décidé au cas par cas : les 570 000 contrats ne seront pas renégociés d'un coup ! Une entreprise qui est vraiment en difficulté pourra aller voir son banquier, lui exposer sa situation, et lui demander six, huit ou douze mois supplémentaires pour commencer le remboursement. Celui-ci pourra s'étaler sur cinq années supplémentaires, soit six ans au total. Et le report pourra se faire à des taux particulièrement attractifs, que j'ai négociés avec la FBF, et qui seront compris entre 1 et 2,5 %, garantie de l'État comprise, cette garantie représentant 100 points de base. Ces taux sont extraordinairement attractifs, et je tiens à saluer l'esprit de responsabilité de la FBF qui, depuis le début de cette crise, a accompagné les entreprises et l'État dans la politique de soutien à l'économie.

Pour les entreprises qui souhaiteraient disposer de fonds propres afin d'investir pour sortir de la crise, malgré leur endettement, nous avons mis en place des prêts participatifs, dont je préciserais le taux d'ici quelques semaines, et qui seront des prêts de long terme, au-delà de sept ans. Ces prêts seront des quasi-fonds propres, et ne pèsent pas sur l'endettement des entreprises. Ils ne donneront pas droit à la modification du capital de l'entreprise, ce qui est une vraie inquiétude des entreprises de taille intermédiaire à laquelle nous avons fait droit.

J'avais indiqué au départ que nous mettrions 2 milliards d'euros de garantie de l'État sur ces prêts participatifs, pour lever de 10 à 15 milliards d'euros. Nous avons vu que c'était insuffisant pour beaucoup d'entreprises, ce qui nous a conduits à changer la donne en disant que nous fixions un objectif de 20 milliards d'euros de prêts participatifs, et que la garantie de l'État s'adapterait à ce volume global. S'il devait être dépassé, nous avons prévu dans le projet de loi de finances la possibilité de dépasser 2 milliards d'euros. L'important, en effet, n'est pas la garantie de l'État, mais les prêts participatifs pour les entreprises, et les fonds propres de celles-ci.

Le premier volet de mon action est donc de continuer à protéger, aussi longtemps que le virus sera là, et d'adapter sans cesse les dispositifs, dans le but de faire preuve de toute la souplesse nécessaire pour que personne ne soit laissé au bord du chemin. Mais dans le même temps, il faut que la relance commence maintenant. Curieusement, les mêmes qui me demandaient en juin pourquoi je n'engageais pas la relance tout de suite me disent à présent que c'est trop tôt et qu'il faut attendre la fin de la circulation du virus. Non, je n'attendrai pas

la fin de la circulation du virus, pour la bonne et simple raison que je ne sais pas quand elle surviendra.

Ce que je sais, en revanche, c'est que c'est maintenant qu'il faut investir, maintenant qu'il faut relancer, maintenant que notre économie doit redémarrer. Nous devons concilier la lutte contre le virus et le redémarrage de l'économie, et conjuguer sécurité sanitaire et sécurité économique, car la sécurité économique est vitale pour des millions de Français : c'est leur emploi, leur rémunération, leurs fins de mois, leur activité qui sont en jeu, ainsi que leur psychologie, leur sécurité personnelle, et la vie de leur famille. Je me bats pour tout cela, et pour que chaque Français se dise que l'économie continue à tourner. Et ce n'est pas qu'un slogan, c'est une réalité quotidienne, que vous voyez bien sur vos territoires : les gens ont envie d'aller travailler. Quand je vois un restaurateur qui bénéficie du fonds de solidarité, il me dit toujours qu'il n'a pas envie d'être aidé, mais de travailler ! Si les raisons sanitaires rendent cela impossible dans ce cas d'espèce, je souhaite que, pour le plus grand nombre de Français, il soit possible de continuer à travailler malgré la circulation du virus.

Je constate d'ailleurs que toutes les mesures que nous avons commencé à mettre en place fonctionnent remarquablement bien, voire trop bien. Ainsi, du fonds pour la relocalisation industrielle, pour lequel nous avions prévu un milliard d'euros, dont la moitié devait être dépensée en 2020. Nous avions un millier de projets il y a de cela quelques semaines. On nous a dit que les appels à projets étaient trop compliqués : c'était une critique du Medef et de la CPME, qui était justifiée. Nous avons simplifié les dispositifs, et nous avons désormais 3 600 projets sur la table, déposés par des entreprises, des PME, dans nos territoires, qui demandent 500 000 euros ou un million d'euros pour financer une ligne de production en France plutôt qu'à l'étranger. Déjà, 100 millions d'euros sont décaissés, et nous aurons décaissé 500 millions d'euros avant la fin de l'année – il sera même probablement nécessaire de rapatrier une partie des crédits de 2021 sur 2020, tant la demande de fonds pour la relocalisation industrielle est forte depuis que nous avons lancé ce projet, avec Mme Agnès Pannier-Runacher.

Deuxième exemple : pour la rénovation énergétique des bâtiments publics, nous avions prévu 7 milliards d'euros, et nous avons déjà pour 8 milliards d'euros de demandes, qu'il s'agisse d'universités, de casernes, de brigades de gendarmerie ou de commissariats. À vous qui représentez les territoires, je rappelle que notre volonté, avec le Premier ministre, est de placer ces fonds au plus près des territoires. Toutes les rénovations énergétiques de moins de 5 millions d'euros seront décidées au niveau local, par les préfets : rien ne remontera jusqu'à Paris. Seuls les projets de rénovation énergétique de plus de 5 millions d'euros pour les territoires, et de plus de 8 millions d'euros pour l'Île-de-France, remonteront à mon niveau, et je rendrai les arbitrages le 20 novembre prochain. Comme 92 % des projets de rénovation énergétique des bâtiments publics représentent moins de 5 millions d'euros, l'immense majorité de ces décisions seront traitées au niveau local.

Sur toutes ces mesures, vous pouvez consulter le site internet unique que nous avons ouvert, *planderelance.gouv.fr*, qui permet à chacun de s'informer sur les différentes mesures du plan de relance.

L'enjeu, pour moi, est de concilier la protection de notre économie et la relance qui doit nous permettre, d'ici deux ans, de sortir plus forts de cette crise.

Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour avis sur la mission « Relance ». – L'axe principal du budget que vous nous présentez est, bien évidemment, la

relance de notre économie, selon la terminologie qui a, depuis l'été, remplacé les mesures d'urgence et autres plans de soutien. Ce nouvel objectif de relance, que nous nous fixons collectivement, ne doit pas faire oublier que beaucoup de nos entreprises se trouvent aujourd'hui encore dans un état d'urgence économique. On anticipe une hausse de 80 % des faillites en France dans les prochains mois, et des suppressions d'emplois industriels sont déjà annoncées, en dépit des aides publiques. Le quasi-confinement imposé depuis ce week-end va, sans nul doute, replonger les restaurateurs et les débits de boisson dans le rouge écarlate. Comment votre plan de relance répondra-t-il à cette urgence économique, non pas dans six mois, dans un an, dans cinq ans, mais dès qu'il sera voté ?

Les nombreux dispositifs d'accompagnement non financiers vers la numérisation ou la décarbonation, les appels à manifestation d'intérêt, se transformeront-ils en énième guichet méconnu des chefs d'entreprises ? La superposition des dispositifs est source de complexité. Ne retardera-t-elle pas leur déploiement ? Je m'interroge non seulement sur les outils mais aussi sur les moyens que l'État se donne pour les mettre en œuvre. Les services régionaux de Bercy, par exemple, voient leurs effectifs se réduire dans la mission « Économie ». Nous sommes tous conscients du rôle essentiel qu'ont joué les CCI ces derniers mois. Vous avez renoncé de justesse, à l'Assemblée nationale, à diminuer leur financement. Le Haut Conseil des finances publiques estimait il y a quelques jours au Sénat que vos hypothèses de décaissement, selon lesquelles la moitié des 100 milliards d'euros seront dépensés en 2021, se fondent sur une vision « volontariste » de l'effet des mesures du plan de relance sur la croissance. Monsieur le Ministre, êtes-vous trop optimiste ?

M. Serge Babary, rapporteur pour avis sur la mission « Économie ». – Mes questions porteront sur la mission « Économie » et les crédits consacrés au commerce et à l'artisanat. De façon un peu provocatrice, je souhaite vous demander où sont ces crédits ! Progressivement, les crédits de soutien au secteur disparaissent de la mission – je pense au Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac), mais pas uniquement – et sont saupoudrés dans d'autres missions et programmes. Depuis l'an dernier, il n'y a plus d'action spécifique consacrée au commerce et à l'artisanat. Depuis cette année, le Fisac a disparu. Depuis cette année également, l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) ou l'Agence du numérique ont rejoint l'Agence nationale de cohésion des territoires, et ne relèvent plus de cette mission. Envisagez-vous d'améliorer l'information du Parlement en regroupant les crédits consacrés au commerce et à l'artisanat au sein d'un même document ?

Ma deuxième question porte sur la numérisation des PME, qui est un besoin essentiel. La mission « Économie » prévoit 2 millions d'euros pour l'initiative « France num », dont beaucoup d'acteurs déplorent le manque de notoriété, et donc l'inefficacité. Qu'envisagez-vous de faire pour rapprocher cette initiative des entrepreneurs qui en ont réellement besoin ? Envisagez-vous de simplifier et d'unifier les divers dispositifs d'aide à la numérisation qui, s'ils partent d'une bonne intention, perdent les commerçants plus qu'ils ne les aident ?

Ma troisième question concerne le réseau des CCI. Le Gouvernement a finalement annulé la baisse de financement qu'il envisageait pour 2021. C'est bien. Au regard des moyens et de l'énergie déployée par la CCI depuis le début de la crise, envisagez-vous de les soutenir davantage et non pas uniquement de retarder la baisse de leur financement ?

M. Franck Montaugé, rapporteur pour avis sur la mission « Économie ». – La crise nous rappelle l'importance de l'industrie dans l'économie nationale, en termes d'emplois

et de fourniture de biens stratégiques – pharmaceutiques, par exemple, agroalimentaires ou manufacturiers. La relocalisation doit faire l'objet d'un plan structuré, discuté avec le Parlement. Le prévoyez-vous ? Chaque crise fait aussi revenir la tentation de la délocalisation. Dans nombre d'entreprises qui ont déjà annoncé des plans sociaux, on constate que ces plans découlent d'un transfert d'activités à l'étranger. C'est ainsi que Bridgestone a investi en Pologne, Thales en Inde, Renault en Turquie... Dans le difficile contexte actuel, nous devons trouver un équilibre socialement protecteur et économiquement efficace entre d'une part les aides publiques à nos industries et, de l'autre, les contreparties à ces aides. Dans le cadre du contrôle budgétaire exercé par le Sénat, j'ai demandé à vos services de nous donner la liste des engagements pris par les entreprises du secteur aéronautique et automobile en contrepartie des plans de soutien votés en loi de finances rectificative. Vos services ne m'ont pas répondu. Le délai fixé par la LOLF est pourtant dépassé. Pouvez-vous me répondre aujourd'hui sur ce point ?

Sur le premier volet, c'est-à-dire les aides, ou encore la réponse à l'urgence économique, il faut aller plus loin dans le soutien aux PME et aux ETI en matière de fonds propres. Vous avez annoncé la mobilisation de 20 milliards d'euros de financement participatif. Selon quels critères ces fonds seront-ils attribués aux entreprises ? Vous visez celles qui ont « un vrai potentiel de rebond ». Je crains que ne soit exclu tout un plan de PME industrielles déjà endettées avec la crise, mais qui pourraient se développer en investissant. Nous devons accompagner l'ensemble de notre tissu productif, tout particulièrement au niveau local.

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis sur la mission « Participations financières de l'État ». – Dans les rapports successifs que j'ai pu faire sur l'Agence des participations de l'État, notre souci était la diversification. Nous considérons que, depuis des années, l'Agence des participations de l'État a concentré ses moyens sur un certain nombre d'entreprises. En matière d'entreprises stratégiques, c'était le nucléaire, mais il n'y a pas que le nucléaire qui soit stratégique pour l'État ! Nous souhaitons donc une ouverture, pour éviter ce qu'on a vu avec la crise sanitaire, c'est-à-dire un effondrement de la valorisation de l'Agence des participations de l'État.

Il y a des diversifications intéressantes sur lesquelles on aurait pu avancer. Avec mon collègue sénateur Martial Bourquin, nous avions essayé de faire avancer le dossier Alstom-Siemens, mais l'Europe nous a bloqués. On ne peut que le regretter, parce que c'était un élément stratégique très fort, et nous pensions, avec le ferroviaire, développer l'hydrogène. On aurait pu aussi rapprocher les potentiels automobiles français et allemand : Renault, PSA, et Mercedes, BMW... Avec la source d'énergie qu'est l'hydrogène, nous pouvions être attractifs sur deux secteurs importants. Bref, nous souhaitons pour l'Agence des participations de l'État une meilleure diversification et un meilleur engagement.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis sur la mission « Cohésion des territoires ». – Mes deux questions portent sur les aspects logements et construction, tant dans le projet de loi de finances pour 2021 que dans le plan de relance. Le bâtiment est un secteur essentiel pour notre économie et pour la reprise d'activité. La construction neuve est la grande oubliée du plan de relance. Alors que 6,7 milliards d'euros sont consacrés à la rénovation énergétique des bâtiments, il n'y a rien sur la construction neuve dans le plan de relance. La ministre du logement a pris acte de cette situation et elle a promis de proposer, par des amendements au projet de loi de finances, une prolongation des dispositifs Pinel et du prêt à taux zéro. Quelle est votre position sur ces prolongations éventuelles, et sur leur dimension fiscale ?

Quelques gestes ont été faits cette semaine pour le logement social. Je pense notamment au maintien de la réduction de loyer de solidarité (RLS) à 1,3 milliard d'euros, mais également à un dispositif qui, dans le PLF, crée un abattement exceptionnel des plus-values immobilières pour construire des logements dans le cadre des opérations de revitalisation de territoires ou des grandes opérations d'urbanisme qui ont été créés grâce à la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan). D'autres évolutions pourraient aussi favoriser la construction de logements sociaux, en particulier *via* la baisse du taux de TVA, tant pour élargir à 500 mètres autour des quartiers prioritaires de la politique de la ville le taux réduit de TVA pour l'acquisition de logements neufs en zone ANRU que pour, d'une façon plus générale, aboutir à un taux réduit de TVA pour les logements sociaux. Ce n'est pas nécessairement décisif quand on construit un seul logement, mais cela devient extrêmement important lorsqu'on parle de centaines ou de milliers de logements qui restent à construire ou à rénover.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Comme l'année dernière, dans le cadre du PLF, le Gouvernement propose un nouveau coup de rabot sur le crédit impôt recherche. Cela peut avoir des effets délétères sur la coopération entre recherche publique et entreprises. Je sais que vous aimez parler de sanctuarisation à propos de ce crédit, mais je crains que le sanctuaire soit une fois de plus profané. Ne serait-il pas préférable de reporter au-delà de 2022 cette mesure de rabot sur le crédit impôt recherche ?

Cette année, la ligne budgétaire finançant les aides à l'innovation de Bpifrance est supprimée et transférée dans le PIA 4. Le soutien aux aides à l'innovation par Bpifrance a fondu comme neige au soleil ces dernières années. J'avais défendu un amendement contre cette tendance lors du projet de loi de finances pour 2020. Il m'avait été répondu que Bpifrance avait un matelas suffisant pour financer seule ses aides. Je suis ravi de constater que le Gouvernement a changé d'avis, mais pouvez-vous nous confirmer que ce montant sera augmenté ?

Les maires et les présidents d'agglomérations craignent la fin de l'exonération de taxe foncière en quartiers prioritaires de la ville et les conséquences qui en découleraient. Les propriétaires de locaux commerciaux des quartiers prioritaires de la politique de la ville bénéficient depuis cinq ans d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties. Celles-ci constituent une variable déterminante pour l'équilibre financier de leur entreprise, surtout dans la période que nous traversons. La fin de cette exonération entraînerait une charge financière insupportable, qui les conduirait à cesser leur activité. Le plan « France relance » ne semble pas prendre en compte cette situation, qui concerne de nombreuses communes. Envisagez-vous de prendre en compte, dans le cadre de la loi de finances pour 2021, un dispositif rectificatif ou compensatoire qui permettrait de proroger ces exonérations fiscales ?

M. Laurent Duplomb. – Notre dette s'élevait à 2 638 milliards d'euros à la fin du premier semestre 2020. Beaucoup d'experts parlent de 3 000 milliards à la fin de cette année. Beaucoup disent aussi que, les taux d'intérêt étant bas, il faut en profiter pour emprunter. Il n'en reste pas moins vrai qu'en bon agriculteur, nous savons très bien que, quand on emprunte, le bon sens veut qu'on rembourse sa dette.

Le remboursement de cette dette de près de 3 000 milliards à la fin de l'année, ou de 2 638 milliards fin juin, peut se faire de quatre manières. D'abord, par la croissance ; puis, par l'inflation, mais, malheureusement – ou heureusement – ce n'est pas le ministre de l'économie qui décide de l'inflation. Le remboursement peut se faire aussi par l'augmentation

des impôts. D'où ma première question : arriverez-vous à tenir sur le principe de ne pas aller dans cette direction ? La quatrième solution est l'annulation de la dette, et beaucoup de nos concitoyens estiment, parce qu'ils ont entendu parler pendant des années, ou des décennies, d'une dette qu'on ne rembourserait jamais, que nous pourrions peut-être annuler cette dette. En réalité, cela susciterait une telle défiance des marchés que cela diminuerait notre crédibilité et mènerait à une augmentation des prix.

Si vous voulez augmenter la croissance – ce qui me semble, des quatre options, la seule plausible si l'on ne veut pas avoir du monde dans la rue et des difficultés de gouvernance – il faut que les entreprises françaises travaillent. Or, je vais vous donner un exemple. Avec mon fils, nous investissons 1,2 million d'euros dans une méthanisation. Sur cette somme, nous n'aurons donné que 200 000 euros à des entreprises françaises. Le million d'euros restant va à des Allemands, qui maîtrisent le processus, à des Roumains, qui ont construit les fosses – la même semaine où l'on interdisait à nos enfants de passer le brevet des collèges –, à des Tchèques, qui ont monté le système, à des Hongrois, à des Ukrainiens, à des Hollandais, qui ont fait le transport... Pas un Français ! Monsieur le Ministre, si l'on veut de la croissance, il faut faire travailler nos entreprises !

M. Daniel Gremillet. – L'hydrogène est un dossier stratégique pour notre indépendance et notre compétitivité. Pourtant, sur ce point, le plan de relance n'est pas à la hauteur si l'on se compare à d'autres pays de l'Union européenne, ou à d'autres pays qui sont bien plus ambitieux, notamment en Asie. Comment faire en sorte que le plan de relance, sur l'hydrogène, donne des chances à l'économie française ?

Sur la forêt, nous ne sommes pas au rendez-vous, monsieur le ministre : 200 millions d'euros pour le dossier forestier, ce n'est pas assez quand on voit la souffrance et l'enjeu pour l'économie et le climat. Comment allez-vous réagir face à cette absence de capacité financière sur le dossier ?

Sur la rénovation énergétique, je partage votre propos : il y a un vrai succès. Mais, comme l'a dit Mme Dominique Estrosi Sassone, au-delà la rénovation, il n'y a rien pour le neuf ! Dans un amendement repris par l'Assemblée, le Sénat a énoncé le fait que, dès lors qu'on est sur de l'argent public, il est dommage que les fonds accompagnant la rénovation bénéficient plutôt à des entreprises et à du matériel qui ne viennent pas de France ni d'Europe. Comment conjuguer la relocalisation avec ce plan de relance ?

Je partage votre avis : seule la croissance nous permettra de retrouver une capacité à rembourser la dette. Mais je crains un décalage par rapport au calendrier que vous avez imaginé. Même avec un an de report, les entreprises ne seront pas en mesure de rembourser aussi rapidement.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Mme Anne Chain-Larché m'interroge sur l'urgence économique. Tous les dispositifs que nous avons mis en place – fonds de solidarité, adaptation du prêt garanti par l'État, exonération de charges – doivent nous permettre de remédier à l'urgence économique. L'augmentation de l'allocation de rentrée scolaire, les 150 euros de prime pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique ou du revenu de solidarité active, doivent aussi apporter du soutien à ceux de nos compatriotes qui ont les niveaux de revenus les plus faibles.

Sur la décarbonation et la numérisation, j'ai entendu les critiques, tout à fait fondées – et toutes les critiques fondées sont constructives et utiles. On m'a expliqué qu'il y

avait trop de dispositifs, trop de guichets, et c'était vrai, et cela compliquait les démarches. Il y aura donc un guichet unique pour la décarbonation et la digitalisation des PME en France. Cela permettra à une PME qui veut se digitaliser, et qui achètera un logiciel pour cela, d'obtenir, sur simple présentation de la facture, à une réduction d'impôt de 40 %. C'est une aide directe à la digitalisation, *via* un guichet unique.

Pour répondre à Serge Babary, je prône le dialogue et l'écoute, plus que jamais nécessaires en période de crise. J'entends les craintes des CCI, qui ont dû réduire le montant de la taxe affectée moyennant une clause de revoyure en cas de dégradation de la situation économique. Nous avons corrigé les chiffres et trouvé un accord, qui prévoit la baisse du plafond d'affectation de la taxe à 50 millions d'euros en 2022 et une stabilisation en 2021 du produit par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 : 349 millions d'euros au lieu des 249 prévus, soit 100 millions d'euros rendus. Cette solution a été acceptée par les CCI et votée à l'unanimité à l'Assemblée nationale. Voilà un cas d'école de dialogue menant à des solutions conformes à l'intérêt général.

Suis-je trop optimiste ? On ne l'est jamais trop en tant que ministre de l'économie et des finances, mais je pense avoir été prudent. Début septembre, nous avons assisté à un emballement : la croissance repartait, la Banque de France évaluait la récession en fin d'année à 8,7 %, l'OCDE à un peu moins de 9 %. Tout le monde m'a demandé de ramener l'estimation pour 2020 de - 11 % à - 9 % pour créer un choc de confiance. Mais j'ai estimé que les risques relatifs à la pandémie et au contexte international étaient importants, et j'ai décidé de maintenir l'estimation à - 10 %. J'estime que la prudence est un facteur de confiance pour les Français. Nous allons passer par des hauts et des bas. Les difficultés actuelles, très importantes pour de nombreux Français, se poursuivront tant que le virus sera là. Certaines entreprises ne tiendront pas mais d'autres ouvriront, d'autres industries se créeront : je songe au site de production de batteries électriques à Douvrin, dans le Pas-de-Calais, ou à l'hydrogène, qui nous permettront de surmonter cette épreuve. Nous sommes équipés pour faire face.

Le commerce et l'artisanat sont désormais gérés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires, sous l'autorité de Jacqueline Gourault.

Je souhaite attirer votre attention sur un projet encore trop méconnu, celui des foncières créées par la Banque des territoires, sous l'autorité de la Caisse des dépôts et consignations. Ces foncières, au nombre de 6 000 et bientôt, je l'espère, 10 000, rachètent et rénovent des locaux commerciaux en centre-ville, les rendent plus compétitifs au point de vue énergétique, les réunissent le cas échéant puis les louent à un tarif préférentiel. Je souhaite que ce dispositif simple et efficace, qui représente plusieurs milliards d'euros d'investissements, soit connu de toutes les villes moyennes et petites qui pourraient en bénéficier.

Monsieur Montaugé, j'ai entendu les critiques adressées aux donneurs d'ordres des secteurs aéronautique ou automobile. Il y a quelques jours, j'ai rassemblé ceux du secteur aéronautique – Dassault, Thales, Safran et Airbus – pour les rappeler à leurs responsabilités. Puisque nous ne sommes pas parvenus à un accord sur les relations entre ceux-ci et leurs sous-traitants, nous avons nommé un observateur indépendant pour repérer les difficultés, territoire par territoire. Alain Chatillon m'a déjà alerté sur ce sujet ; nous assurons le suivi régulier de la charte du Gifas (groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales) et de l'engagement des donneurs d'ordres à respecter les délais de paiement et à traiter avec les sous-traitants de manière appropriée. Je suis parfaitement conscient du travail qui reste à faire sur le sujet.

Toutes les entreprises ne pourront bénéficier de fonds propres et de prêts participatifs. Je suis transparent sur le sujet. J'ai refusé une garantie de l'État à 100 %, estimant que les banques doivent porter 10 % du risque. Dans le cas contraire, elles seront incitées à soutenir les entreprises sans fixer de critères, et c'est le contribuable qui paiera.

Monsieur Chatillon, j'ai regretté la décision de la Commission européenne sur la fusion entre Alstom et Siemens ; en revanche, il y a matière à se réjouir du projet associant Alstom et Bombardier, qui montre que nous avons des industries puissantes susceptibles d'opérer des fusions sur la base des compétences et des savoir-faire.

Monsieur Gremillet, l'un des enjeux de la relance est de faire de la crise une opportunité pour ouvrir de nouveaux champs d'excellence française. Avec le luxe, les vins et spiritueux, l'agro-alimentaire, l'aéronautique, nous nous sommes endormis sur nos lauriers. Ces champions industriels sont une fierté nationale, à juste titre, mais les taxes à l'importation sur les vins français et l'effondrement de l'aéronautique ont touché de plein fouet deux moteurs de nos exportations. Il est bon de chercher d'autres moteurs : plutôt que de vivre sur nos acquis du XX^e siècle, construisons les succès du XXI^e siècle.

C'est pourquoi nous avons décidé d'investir massivement dans l'hydrogène. La solution de facilité aurait été de donner la priorité à la réduction immédiate des émissions de CO₂ en finançant des tarifs préférentiels d'achat d'hydrogène. Nous aurions ainsi développé la consommation en un an ou deux mais pas la production. Avec le Président de la République, nous avons fait le choix totalement différent de produire nous-mêmes de l'hydrogène, en investissant à toutes les étapes de la filière : les réservoirs, avec Faurecia pour champion, les piles à combustible et les électrolyseurs, avec les technologies de membrane très complexes mais prometteuses. Nous pouvons avoir d'ici quelques années une « Gigafactory » de production d'hydrogène en France. Pourquoi se priver de cette ambition ? Personne n'imaginait, lorsque la France s'est lancée dans le nucléaire, que notre pays deviendrait l'un des meilleurs spécialistes au monde dans la production d'énergie nucléaire civile ; lorsque Airbus a été créée, ils étaient peu nombreux à penser que l'Europe se doterait du constructeur d'avions le plus performant, rentable et technologiquement pointu de la planète.

Ma conviction est que nous y arriverons pour l'hydrogène. Cela suppose des investissements massifs – sept milliards d'euros – et une coopération franco-allemande. Nous en avons discuté avec le président de la République et la chancelière Merkel il y a quelques jours. Les projets avancent à très bon pas. Il reste un point de divergence – notable, je vous l'accorde : nous estimons que l'électricité alimentant les électrolyseurs est verte si elle est d'origine nucléaire, alors que les Allemands estiment qu'elle pose problème.

Madame Estrosi Sassone, une concertation est en cours avec le secteur du bâtiment, les promoteurs et les travaux publics pour améliorer l'efficacité des dispositifs Pinel et prêts à taux zéro (PTZ) tout en tenant compte des enjeux soulevés par la convention citoyenne pour le climat, notamment l'artificialisation des sols. Les dispositifs existants seront prolongés, et nous aurons avec le Parlement ce débat sur la lutte contre l'artificialisation, vitale pour nos territoires. En tant qu'élu de l'Eure, j'ai pu constater combien l'extension des zones pavillonnaires pouvait être problématique ; d'un autre côté, l'attente de nos compatriotes sur le logement individuel est forte. Il y a des choix économiques à faire, mais aussi une évolution culturelle à engager.

Concernant le crédit d'impôts recherche, je suis pour la stabilité fiscale : moins l'on touche aux impôts, mieux l'on se porte. L'ajustement que nous proposons est motivé par

la mise en conformité avec l'Union européenne : ne pas le faire nous exposerait à un recours juridique aux conséquences pénalisantes. Globalement, les crédits à la recherche augmenteront, et je suis très attaché à ce dispositif qui a fait la preuve de son efficacité.

Monsieur Duplomb, tant que je serai ministre des finances, il n'y aura pas d'augmentation d'impôts dans notre pays. On peut toujours justifier une imposition des plus riches, des 1 %, des 2 %... Je rappellerai simplement que nous sommes le pays développé au taux de prélèvements obligatoires le plus élevé au monde. Ma responsabilité est donc de stabiliser, ou de faire baisser les impôts : avec 22 milliards d'euros de baisse sur les ménages et autant sur les entreprises depuis 2017, c'est ce que nous avons fait.

Sur la dette, j'en appelle à votre sens des responsabilités. Annoncer des annulations de dettes, c'est susciter la méfiance des investisseurs. Oui, la dette doit être remboursée ; oui, elle doit l'être par la croissance et oui, il faut faire travailler nos entreprises.

Monsieur Gremillet, n'étant plus ministre de l'agriculture, je ne suis pas en mesure de répondre à votre question sur le domaine forestier mais vous recevrez une réponse écrite. Avec la rénovation énergétique, vous touchez à un point important. Il faut aller vite, et il est essentiel que le nombre d'entreprises ayant la certification énergétique augmente pour que cette rénovation profite aux entreprises françaises.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je propose que vous répondiez par écrit aux sénateurs qui n'auront pas reçu de réponse ce soir.

Parmi les propositions de la Convention citoyenne pour le climat figurent des augmentations d'impôts : je ne sais pas comment vous aborderez ce sujet au sein du Gouvernement...

M. Jean-Marie Janssens. – La crise sanitaire et économique qui frappe notre pays a des conséquences graves sur l'emploi et la survie de plusieurs branches d'activité, notamment le secteur aéronautique touché à tous les échelons : compagnies aériennes, grands constructeurs aéronautiques et leurs sous-traitants. Dans mon département du Loir-et-Cher, l'entreprise Daher annonce un plan de restructuration menaçant des centaines d'emplois dans les deux sites du Val de Cher, à Montrichard et Saint-Julien-de-Chédon, et Thales se prépare à supprimer des postes sur ses deux sites de Vendôme. Malgré les 15 milliards d'euros du plan de relance pour l'aéronautique annoncés cet été, les suppressions de postes sont là et les perspectives sont mauvaises. Relancer la filière commence par sécuriser les emplois industriels du secteur et l'emploi local. Il est impératif de donner de la visibilité et du soutien aux entreprises comme Daher, pour les aider à faire les bons choix stratégiques et à ne pas s'engager dans la voie de lourdes restructurations.

Au-delà des aides financières, pouvez-vous nous présenter les mesures que le Gouvernement entend prendre pour défendre l'emploi local dans ce secteur aéronautique ?

Mme Catherine Fournier. – Je ne suis pas persuadée que les TPE-PME bénéficieront pleinement de la relance sans un choc de simplification des procédures administratives. Peu d'entre elles ont les services internes en mesure de cibler les aides adaptées, d'identifier l'interlocuteur idoine et de réunir les pièces demandées, souvent hors de proportion avec l'aide demandée. Souvent, aucun délai n'engage l'administration. Dans les Hauts-de-France, l'aide sera distribuée par un guichet unique, avec un engagement de réponse

dans un délai d'un mois. Un trop grand nombre de TPE-PME renoncent à demander des aides, parce que cela demande trop de temps et d'énergie.

Pourquoi avoir baissé la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, qui n'est pas l'impôt de production qui touche le plus les TPE-PME, plutôt que de maintenir les baisses et annulations de cotisations sociales et d'impôts ? C'était pourtant le moyen le plus simple et direct de leur venir en aide.

M. Fabien Gay. – Il est dommage que nous n'ayons pas le temps d'un vrai débat. J'aurais pu vous dire que je suis d'accord avec certaines mesures, notamment les PGE pour les petits commerçants et artisans ; il faudra à mon avis les convertir en fonds propres, quand ils se retrouveront face au mur de la dette en mars prochain. Pour le fonds de solidarité, le raisonnement est le même : dans le rapport que j'ai présenté avec Serge Babary et Anne Chain-Larché, nous demandions une prolongation jusqu'au 31 décembre, et potentiellement jusqu'au 30 juin.

Pendant la crise, vous avez appelé les entreprises, surtout les grandes, à modérer leurs dividendes. Je vous le dis franchement, c'est un échec. 100 % des entreprises du CAC 40 ont été aidées. Les deux tiers ont versé des dividendes, et huit d'entre elles les ont augmentés. Certes, les dividendes sont distribués sur le résultat de 2019. Je vous pose donc la question : allez-vous légiférer en 2021 et interdire le versement de dividendes pour l'exercice 2020 ?

Un schéma que vous avez partagé sur Twitter pour présenter le plan de relance mentionnait un « suivi rigoureux ». Qu'est-ce que cela veut dire ? Les salariés voient tomber les aides publiques « à gogo » pour les entreprises, alors qu'ils subissent les plans de licenciement. Vous refusez de conditionner les aides publiques à des critères en matière d'emploi, d'environnement et de recherche et développement, mais quel suivi allez-vous mettre en place ? Ceux qui ne respecteront pas leurs obligations seront-ils sanctionnés ?

Enfin, il faudra suivre de près les développements de l'affaire Suez-Veolia. Lors de l'examen de la loi Pacte, contre laquelle nous n'étions pas nombreux à voter, vous nous assuriez que la détention du *golden share* par l'État dans les grandes entreprises dont il est actionnaire nous mettrait à l'abri des problèmes. On a vu par la suite que c'était plus compliqué...

Mme Valérie Létard. – J'associe à mon propos Dominique Estrosi Sassone, Viviane Artigalas et Marie-Noëlle Lienemann, co-rapporteurs de la mission d'information de notre commission sur Action Logement et la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction). Le journal *Le Monde* et d'autres médias ont eu communication du rapport de l'Inspection générale des finances sur Action Logement, alors que nous parlementaires ne l'avons pas reçu. Quand nous transmettrez-vous ce rapport de l'inspection générale des finances ? Vous avez annoncé à l'Assemblée nationale votre intention de mener à bien la réforme d'Action Logement en même temps que celle des retraites. Olivier Dussopt a annoncé un amendement demandant une habilitation à prendre ces mesures par ordonnances. Le confirmez-vous, et quel est le calendrier ? Quelles sont les intentions du Gouvernement en la matière ?

Enfin, pouvez-vous répondre à la question de M. Moga sur la possible prolongation des exonérations de TFPB (taxe foncière sur les propriétés bâties) pour les locaux commerciaux en quartiers politique de la ville ?

M. Joël Labbé. – Parmi les immenses défis que vous avez à relever figure le verdissement du budget. La méthode « budget vert » donne enfin une vision claire et transparente des niches fiscales néfastes pour le climat et des subventions aux énergies fossiles. Le rapport du Gouvernement sur l'impact environnemental du PLF évalue les exonérations ou taux réduits sur les taxes intérieures de consommation (TIC) sur les produits liés aux carburants à 5,1 milliards d'euros ; mais le rapport sur le « *green budgeting* » du ministère de la transition écologique avance, pour l'année dernière, le chiffre de 12,2 milliards, tandis que la Commission européenne évoque 9,7 milliards d'euros. Ces différences s'expliquent par des choix de périmètre. Il convient que nous ayons une vue globale afin d'engager une trajectoire de suppression tout en accompagnant les secteurs concernés. Envisagez-vous de nous la donner dans un futur proche et de rectifier ces chiffres ?

M. Daniel Laurent. – La filière viticole a été durement touchée par la crise sanitaire, d'autant plus qu'elle affrontait concomitamment les sanctions américaines, le Brexit et la crise de Hong-Kong. L'OMC (Organisation mondiale du commerce) vient d'autoriser l'Union européenne à appliquer des sanctions tarifaires d'un montant de quatre milliards de dollars sur des produits et services américains au titre des aides américaines à Boeing. La prochaine liste des produits taxés par les États-Unis devrait être communiquée au plus tard en février prochain.

Les représentants des producteurs et distributeurs de vins et spiritueux demandent un retrait de leurs produits de cette liste et une intensification des efforts pour une solution négociée. La décision de l'OMC risque de crisper encore davantage les Américains, alors que la baisse de valeur des exportations aux États-Unis a dépassé les 500 millions d'euros en dix mois. Alors que 30 % de notre économie dépendent des échanges internationaux, la partie export du plan de relance, qui s'élève à 247 millions d'euros tous secteurs confondus, est-elle proportionnée ?

La France, déclariez-vous le 15 octobre, compte trois grandes filières d'excellence : l'aéronautique, le luxe et les vins et spiritueux. Vous venez de dire que nous avions besoin d'autres moteurs, mais conservons d'abord l'existant. Le Gouvernement a mis en place des plans sectoriels pour l'aéronautique et l'automobile, mais pas pour les vins et spiritueux, qui pourraient être la victime collatérale d'un contentieux auquel ils sont étrangers. Le plan de relance soutiendra-t-il cette filière ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Monsieur Janssens, les emplois les plus touchés par les conséquences de la crise sanitaire sont les emplois de service à faible qualification, les intérimaires, les contrats courts. Les secteurs économiques les plus frappés sont les secteurs dits S1 et S1 bis – hôtellerie, cafés, restauration, événementiel, culture, spectacle vivant, salles de sport – et le transport aérien. Ce dernier secteur a connu une chute sans précédent, avec des perspectives qui restent très incertaines. L'effet sur les sous-traitants comme Daher est considérable, c'est pourquoi nous avons mis en place un fonds de soutien et un fonds d'investissement pour, concrètement, occuper les ingénieurs aéronautiques ; car leur disparition représenterait un coût humain et technologique considérable pour l'ensemble de la société. Je suis informé de la situation à Vendôme, et j'ai reçu voici quelques jours le président de Thales pour rechercher des solutions.

Je félicite les salariés, les représentants syndicaux et la direction d'Airbus pour l'accord qu'ils ont trouvé après des semaines de négociations : les licenciements secs sont évités, ce qui était l'objectif de l'État. Des efforts considérables sont demandés aux salariés, mais nous n'avons pas le choix car les avions ne volent plus. L'État prend toute sa part, avec

un plan de soutien à 18 milliards d'euros. Concrètement, il consiste à financer le surcoût des commandes aériennes qui seraient annulées si l'État ne portait pas la garantie financière associée. Un exemple : lorsque les Émirats arabes unis estiment qu'ils n'ont plus besoin d'A380 au vu de l'effondrement du transport aérien, nous payons pour le maintien de la garantie export pour un ou deux ans supplémentaires. Cela se chiffre en milliards d'euros. Nous ferons tout ce qui est en notre pouvoir pour sauver le maximum d'emplois et d'entreprises dans ce secteur d'excellence très fragilisé. Je ne vous cache pas que cela sera dur.

Madame Fournier, la complexité des dispositifs est en effet supportable en période ordinaire, mais pas en période de crise. Dans le cadre de la loi ASAP, nous avons mis en place un guichet unique pour la digitalisation des PME et porté de 40 000 à 100 000 euros le seuil de l'appel d'offres obligatoire pour les contrats publics, ce qui soulagera les petites communes. Nous avons également demandé un raccourcissement des délais administratifs, et nous allons poursuivre dans cette voie.

Les premiers bénéficiaires, en valeur relative, de la baisse des impôts de production seront les PME, qui représentent 25 % de la valeur ajoutée globale du pays mais 30 % du montant de la baisse. Nous sommes attentifs à ce que les PME bénéficient pleinement de nos choix économiques.

Monsieur Gay, j'ai fixé la règle que toute grande entreprise recevant une aide directe de l'État, sous forme de PGE ou d'exonérations de charges, ne distribue pas de dividendes. Une entreprise qui n'a pas assez d'argent pour sa trésorerie n'en a pas assez non plus pour ses actionnaires. J'ai refusé des PGE sur cette base. Puisque le dispositif sera prolongé du 31 décembre 2020 au 30 juin 2021, cette règle sera elle aussi reconduite.

Je rappelle également que les entreprises installées dans un paradis fiscal ne peuvent bénéficier d'aucune aide de l'État.

En réalité, la plupart des aides aux entreprises sont déjà conditionnelles. Pour toucher la prime à l'embauche d'un jeune apprenti, il faut l'embaucher ; pour bénéficier de MaPrimeRénov', il faut faire de la rénovation énergétique ; pour bénéficier de la prime à la conversion automobile, il faut acheter un véhicule électrique ou un véhicule Crit'Air 1. Sur les impôts de production, nous sommes en désaccord : j'estime qu'en les baissant, nous nous mettons au niveau des autres pays européens. Je ne vois pas pourquoi nous imposerions une conditionnalité, puisqu'il s'agit de fixer un cadre plus compétitif et attractif pour les entreprises françaises.

Concernant Suez et Veolia, je suis constant dans mes positions. Je n'ai pas changé d'avis sur ce dossier : la précipitation n'est jamais bonne conseillère. Le 21 septembre, on m'a expliqué que l'opération devait se faire toutes affaires cessantes. Elle a été menée dans la précipitation, sans garanties suffisantes sur l'emploi et la préservation de champions industriels. Or l'affaire est aujourd'hui bloquée. N'aurait-il pas fallu prendre le temps de la discussion pour trouver un accord amiable ? J'ai demandé aux trois représentants de l'État au conseil d'administration d'Engie de voter contre l'opération, pas sur le fond mais sur la manière dont elle a été conduite. Je maintiens ma position. L'État n'étant pas majoritaire, il a été battu, mais c'était son rôle que de rappeler certains principes.

De manière plus générale, chacun doit s'interroger sur son rôle dans l'économie. Les entreprises doivent comprendre qu'elles ont un rôle social à jouer, notamment en matière

d'emploi et d'environnement. Nous n'arriverons pas à construire un modèle économique plus juste et efficace si chacun ne prend pas ses responsabilités. Je regrette la décision qui a été prise par le conseil d'administration d'Engie, je pense que nous aurions dû prendre le temps d'un accord amiable, et je considère que la préservation de l'emploi et de la concurrence dans le secteur de la gestion de l'eau et des déchets est importante pour notre pays.

Madame Létard, je vais demander la transmission du rapport de l'IGF sur Action Logement au Parlement. Des discussions sont en cours avec les partenaires sociaux, sous la direction de la ministre du logement, Emmanuelle Wargon. Tout le monde s'accorde sur le diagnostic : la gouvernance n'est pas satisfaisante, les frais de fonctionnement sont trop élevés. Il faut réformer ce système tout en préservant le financement des politiques publiques et en veillant à faire baisser la PEEC, qui est un impôt de production payé par les entreprises. Nous négocions avec les partenaires sociaux, sans brutalité ni précipitation, mais en l'absence d'accord, nous prendrons nos responsabilités.

Monsieur Labbé, plus d'un tiers du plan de relance est consacré aux questions environnementales. On nous reproche souvent de ne pas aller assez vite ; j'estime pour ma part qu'il convient, sans renier nos ambitions, de maintenir une visibilité sur le calendrier et de ne pas forcer la réalité, sous peine de le payer cher en matière d'emploi. Ce n'est pas la taxe carbone en soi qui a provoqué le mouvement des gilets jaunes, mais la concormance de celle-ci et de la convergence des tarifs du diesel et de l'essence. C'était ambitieux en théorie, mais insupportable pour des millions de nos compatriotes. Je tiens à préciser, monsieur Duplomb, que Bercy avait alerté sur les risques d'une mise en œuvre simultanée de ces deux mesures.

C'est le même raisonnement qui m'a conduit à étaler sur trois ans, au lieu de deux, la mise en œuvre de l'abaissement de 138 à 123 grammes d'émission de CO₂ au kilomètre le seuil de déclenchement du malus. Il faut laisser le temps aux industriels de s'adapter, au lieu de forcer la machine.

Monsieur Laurent, vous connaissez mon attachement à la filière viticole et à ses produits, mais la bonne politique vis-à-vis de l'administration américaine n'est pas l'accommodelement ni la faiblesse. L'OMC nous a autorisés à imposer des sanctions de 4 milliards d'euros sur les produits américains. Nous avons donc le droit de le faire, et nous devons en avoir le courage. M. Trump, et les États-Unis de manière générale, ne respecteront que la force. Nous avons proposé un accord à l'amiable raisonnable, mais le négociateur américain n'en veut pas. Il faut montrer notre détermination, car on ne gagne rien à faire preuve de faiblesse.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie, et vous demande de répondre par écrit aux questions des sénateurs qui n'ont pu intervenir au cours de cette réunion.

Comme vous l'avez dit, le diagnostic sur Action Logement est partagé, mais nous l'avions posé dès l'examen de la loi Elan, monsieur le ministre. Nous avions voté une modification de la gouvernance, mais les décrets d'application n'ont pas été pris. Au conseil d'administration, les commissaires du gouvernement nous ont indiqué qu'ils n'avaient aucune intention de le faire, malgré la volonté du Parlement et du Gouvernement lui-même. C'est une question de démocratie et de fonctionnement de nos institutions. Je vous remercie.

La réunion est close à 19 h 5.

Lundi 2 novembre 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 45.

Audition de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le ministre, mes chers collègues, nous nous réunissons aujourd’hui dans un contexte particulier, qui fait suite aux très nombreuses alertes, c'est peu de le dire, que nous avons reçu du terrain ces derniers jours à propos de la situation du commerce de proximité. Je remercie le Président Larcher qui m'a autorisée à tenir cette audition 100 % en visio. Ce n'est ni l'usage ni la règle au Sénat mais au regard de la situation, nous faisons œuvre de souplesse...

Ce confinement a entraîné, à nouveau, la fermeture administrative de tous les commerces vendant des produits dits « non essentiels », pour des raisons sanitaires que nous comprenons, liées aux risques de « brassage de population » et de diffusion du virus.

Nous partageons, cela va sans dire, l'objectif de freiner et d'éradiquer cette épidémie épouvantable. Le confinement doit sauver des vies et lutter contre l'engorgement prolongé des hôpitaux, tout en évitant à notre économie et à l'emploi de payer un tribut encore plus élevé, alors que nous découvrons à peine les conséquences économiques et budgétaires colossales du premier confinement.

Pour autant, force est de constater que les modalités de mise en œuvre de ce reconfinement suscitent une forte incompréhension, voire de la colère parmi les acteurs économiques et les élus locaux.

Une colère qui pourrait déboucher sur une contestation d'ensemble du décret relatif au confinement, aussi bien de la part des commerçants que de certains élus, voire des Français. Le tout dans un contexte où, en Europe, les manifestations violentes contre les restrictions se multiplient.

Or, la lutte contre cette pandémie suppose le soutien plein et entier de l'ensemble des Français. Elle suppose donc des actions concertées, anticipées, accompagnées et partagées.

Alors qu'ils n'y étaient pas préparés, les commerçants ont accepté les fermetures impliquées par le confinement de printemps ; cette première vague a déjà couté cher en fermeture définitive de rideaux. Deux mille fleuristes, par exemple, ont d'ores et déjà fermé et deux mille autres s'apprêtent à le faire. Parallèlement, les grandes surfaces et les acteurs d'internet pouvaient continuer leurs ventes.

Alors même qu'une partie de ces commerçants avait réussi à passer ce cap, qu'ils avaient investi dans la sécurisation de leur magasin, qu'ils avaient anticipé une fin d'année qu'ils espéraient compensatrice et donc commandé de la marchandise, alors même qu'ils

viennent de recevoir cette dernière, que leurs stocks sont pleins... Vous avez décidé de fermer leurs portes.

En outre, l'approche de cette période stratégique de huit semaines avant les fêtes les inquiète fortement. Ils craignent de ne pas pouvoir surmonter l'épreuve que représenterait des non-ventes en fin d'année et ceci malgré les aides que vous vous apprêtez à apporter. Ils rappellent notamment que les possibilités de vente en ligne ou de *click & collect* ne représentent qu'une très faible compensation en termes de chiffre d'affaires.

Le Premier ministre a donc annoncé hier soir deux mesures :

– la première est la fermeture dans les grandes surfaces, après les rayons « livres », de tous les rayons non essentiels, au nom de l'équité concurrentielle. Ce choix interroge puisqu'il prive de débouchés certains producteurs, les auteurs et éditeurs, les fournisseurs de jouets, de textile, les producteurs de fleurs, de sapins... tout en n'augmentant en rien le chiffre d'affaires des petits commerces. Ce n'est donc évidemment pas une solution optimale, bien au contraire ; j'ajoute que mobiliser des forces de l'ordre pour aller vérifier la bonne application des consignes dans les hypermarchés ne semble pas devoir être la priorité ;

- la seconde mesure est une clause de revoyure et la possibilité de rouvrir certains commerces dans deux semaines, si la situation le permet et sous conditions.

Il nous paraît essentiel, et surtout urgent, Monsieur le Ministre, d'entendre les demandes des commerçants, d'entendre cette contestation et de tenter de l'apaiser, notamment en faisant preuve de souplesse quand la situation le permet.

Il nous semble également qu'il faille dépasser l'opposition frontale, trop souvent mise en avant, entre grandes surfaces, sites marchands et commerces de proximité. Les acteurs économiques, fournisseurs français et autres, grandes entreprises, PME et TPE, ont besoin de tous ces circuits de distribution.

Bien entendu, tous les acteurs ont intérêt à stopper cette pandémie, tous sont mobilisés contre le développement du virus qui contamine plus de 46 000 personnes par jour et qui va vraisemblablement, dans les prochaines semaines, saturer notre système de soin dans de nombreuses régions. Aussi sont-ils prêts à beaucoup d'adaptations pour passer ce cap.

Nous avons donc souhaité échanger avec vous très rapidement, Monsieur le ministre, et je vous remercie d'avoir répondu favorablement à notre demande dans des délais si courts. L'objectif de cette audition est d'expliquer la réponse du Gouvernement à ces contestations et de préciser les nouvelles mesures de soutien que vous comptez mettre en œuvre pour soutenir les PME.

À titre personnel, je souhaiterais partager un avis, puis vous poser deux questions.

Un avis d'abord : après les deux mesures annoncées, je vois aujourd'hui trois risques de concentration. Premièrement, une concentration des risques dans l'espace : en effet, avec seulement quelques magasins ouverts, les courses de Noël vont physiquement avoir lieu dans un nombre restreint de magasins. Cette concentration des acheteurs est-elle vraiment préférable à leur répartition sur un nombre important de points de vente ?

Deuxièmement, la concentration des risques dans le temps : dans cette période stratégique des fêtes de fin d'année, les courses de Noël se feront donc au mieux sur quatre semaines au lieu de huit, favorisant ainsi la densification des flux de clients.

Troisièmement, la multiplication et la concentration des tâches dans les entrepôts de logistique et de transport des acteurs du e-commerce. Ces derniers vont être en effet pris d'assaut, au-delà de leurs espérances, les Français n'ayant plus que ce canal de distribution disponible. Je me questionne donc sur l'efficacité réelle du dispositif pour lequel vous avez opté.

Je souhaiterais vous poser deux questions : premièrement, les commerçants ont-ils été suffisamment associés aux décisions prises pour ce reconfinement ? Au regard du risque avéré de seconde vague, aviez-vous construit avec eux au cœur de l'été un plan de prévention du risque de contamination pour envisager ces fermetures, leurs modalités et leurs alternatives ? Ma deuxième question concerne le fait que le Gouvernement ait rejeté la possibilité ouverte par le Sénat que le préfet, en fonction des circonstances sanitaires locales, puisse décider de la réouverture de certains commerces sous réserve de précautions sanitaires renforcées : cela signifie-t-il que le Gouvernement n'envisage aucune adaptation locale des règles en vigueur, même si la situation sanitaire ici ou là permettrait d'apporter de l'air aux commerçants ?

Je vous laisse maintenant la parole pour un propos liminaire, puis mes collègues sénateurs vous poseront leurs questions, en commençant par M. Babary, qui est rapporteur des crédits liés au commerce et à l'artisanat dans la mission « Économie » du budget 2021, et président de la Délégation aux entreprises.

M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises. – Je souhaite tout d'abord vous remercier pour l'initiative de cette audition. Il est normal que le Gouvernement soit à votre disposition dans cette situation difficile pour tous, et en premier lieu pour les commerçants.

Nous avons tenté le maximum en matière de prévention et d'information des commerçants, afin d'essayer de maintenir ces entreprises ouvertes. La situation sanitaire est venue compromettre nos plans, avec une force terrible. L'arbitrage a donc été rendu au regard du nombre élevé de contaminations, du risque élevé d'affluence massive dans les hôpitaux, et d'engorgement des services d'urgence. Le Président de la République a donc pris la décision d'édicter des mesures de restriction qu'il a qualifiées lui-même de brutales, dans le but de ralentir la propagation du virus et de permettre aux professionnels, nous l'espérons, de travailler dans les meilleures conditions possibles fin décembre en vue des achats de Noël. Ces mesures sont en vigueur au minimum jusqu'au 1^{er} décembre et une clause de revoyure a été fixée.

Depuis mon entrée au Gouvernement le 6 juillet, je n'ai cessé de rencontrer les très nombreux responsables du secteur commercial et de multiplier les échanges afin de suivre l'impact de la crise sanitaire. Nous avons pris des mesures d'accompagnement des entreprises dont l'ampleur est inégalée en Europe. Bien sûr, tout ne va pas bien pour les entreprises. À l'heure actuelle, toutefois, nous ne constatons pas de hausse du nombre de défaillances d'entreprises par rapport à la même période les années précédentes.

Il est évident que la fermeture d'une entreprise est toujours un crève-cœur pour un artisan ou un commerçant, indépendamment du niveau du soutien financier dont il peut bénéficier. Mais il ne s'agit, en aucun cas, d'une punition qui leur serait infligée : ils n'ont pas fauté. Au contraire, beaucoup d'entre eux ont travaillé pour adapter les gestes barrières, mettre en œuvre des procédures sanitaires complexes, mettre en place des protocoles définis par les organisations professionnelles. Les entrepreneurs ont fait beaucoup d'efforts, lors du premier confinement, pour contribuer à limiter la propagation du virus.

J'ai proposé au ministre de l'économie, des finances et de la relance ainsi qu'au Premier ministre des mesures nouvelles d'accompagnement, fortement amplifiées, dont nous estimons le coût à 15 milliards d'euros pour le mois de novembre. Nous avons par exemple simplifié l'accès au Fonds de solidarité et augmenté l'aide financière de compensation des pertes d'activité de 1 500 à 10 000 euros. Nous avons fait tout cela en concertation avec les acteurs concernés.

J'entends les critiques et les revendications. J'ai d'ailleurs repris dès aujourd'hui contact avec les organisations professionnelles. Nous n'avons aucune garantie que le virus ne persiste pas pendant plusieurs mois. Et nous ne pourrons pas dépenser mensuellement 15 milliards d'euros pendant de nombreux mois. Des rencontres sont prévues avec l'ensemble des branches professionnelles concernées pour renforcer encore la sécurité sanitaire des entreprises, en vue de la reprise d'activité. Nous faisons tout cela avec l'espoir que la clause de revoyure, prévue pour être activée quinze jours après la date des annonces, permette le redémarrage de l'activité.

Le Premier ministre a annoncé hier la fermeture, dans la grande distribution, de certains éléments de vente, afin de rétablir une équité concurrentielle. J'entends que la mesure ne serait pas satisfaisante : réduire l'activité de chacun n'est en effet pas un objectif en soi. Mais il s'agit d'une décision indispensable, et un décret paraîtra très prochainement pour préciser les types de produits qui pourront continuer à être vendus par ces enseignes.

Les petits commerçants ont été blessés par les termes de « produits non essentiels ». Il serait moins blessant de parler de produits de première nécessité. Parallèlement, un effort d'explication des dispositifs d'aide qui sont à leur disposition est nécessaire, afin de les rendre plus faciles d'accès, plus lisibles. En outre, un fonds de 100 millions d'euros a été prévu pour accompagner les collectivités territoriales et les entreprises dans la numérisation des PME. Enfin, il a été décidé que le chiffre d'affaires réalisé en « commande-retrait » ne sera pas pris en compte dans le calcul de l'aide financière du Fonds de solidarité, afin d'inciter les commerçants à utiliser ce dispositif.

Je suis bien entendu preneur des propositions émanant des territoires, et j'ai bien noté celle du Sénat concernant la possibilité de confier aux préfets le droit d'ouvrir certains commerces lorsque la situation sanitaire le permet. Au regard de la gravité de la crise toutefois, le Gouvernement privilégie une mesure qui s'applique sur tout le territoire, avec certes le risque que certains élus locaux ouvrent certains commerces... Le sujet n'est pas la plus ou moins grande contamination qui aurait lieu chez les commerçants, mais le fait que le nombre de lieux ouverts augmente les flux de population.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie pour ce propos introductif, qui ne manquera pas de faire réagir mes collègues.

M. Serge Babary, rapporteur des crédits liés au commerce et à l'artisanat dans la mission « Économie » du budget 2021. – Cet échange a une très grande importance pour nous. Je souhaite vous poser deux questions. Outre l'élargissement du Fonds de solidarité et la reconduction des diverses exonérations fiscales et sociales, quelles sont les nouvelles mesures de soutien aux commerçants que vous envisagez de prendre pour ce deuxième confinement ? En particulier, pourriez-vous détailler le dispositif de crédit d'impôt à destination des bailleurs qui doit les inciter à renoncer à percevoir les loyers ?

Par ailleurs, la vente en ligne et le *click & collect* peuvent être de précieux relais de croissance pour les commerçants, ce qui implique de changer l'échelle et l'ampleur de la politique de numérisation des PME, pour la rendre réellement efficace. Vous annoncez 100 millions d'euros, dans le cadre du plan de relance. Pouvez-vous détailler leur usage, et notamment présenter leur utilisation sous forme de crédit d'impôt ? Vous prévoyez en particulier 16 millions d'euros de plus pour l'initiative France Num, en espérant réaliser ainsi environ 10 000 diagnostics de numérisation auprès des petits entrepreneurs. Les besoins actuels ne justifieraient-ils pas que cet objectif de 10 000 soit fortement augmenté ? Enfin, comptez-vous supprimer la commission que perçoit La Poste pour les ventes réalisées sur la plateforme *Ma ville, mon shopping*, ainsi que celle acquittée par les collectivités ?

M. Daniel Laurent. – Depuis l'annonce du confinement, je ne compte plus les messages de désespoir que je reçois de la part de commerçants qui disent ne pas pouvoir s'en relever. Il s'agit avant tout d'une question d'équité de traitement, alors qu'ils ont déjà été fragilisés par le premier confinement. Celui-ci va conduire inéluctablement à des fermetures définitives, avec toutes les conséquences psychosociales que cela emporte. Le Sénat a fait plusieurs propositions, par exemple concernant l'opportunité d'ouvrir sur rendez-vous : quelle est votre position sur ce point ? Nous savons où peuvent mener les sentiments d'injustice, sans compter les fractures sous-jacentes de notre société...

Vous parliez des flux de population : il y en a déjà un représenté par celles et ceux qui vont travailler ! Vous ne semblez pas prendre conscience des petits commerces qui luttent dans nos campagnes... Avec leur disparition, nous n'aurons plus que des grandes surfaces et les acteurs du commerce en ligne – non-taxés, qui plus est.

M. Franck Menonville. – Je remercie le ministre pour sa réactivité dans ce contexte particulier. Depuis ce week-end, nous sommes assaillis de réactions de commerçants de proximité qui vivent ce confinement comme une véritable injustice, par rapport notamment au maintien ouvert de certains commerces et au risque de report vers le commerce en ligne. Le Premier ministre a annoncé la fermeture des rayons non essentiels, mais cela accentuera inévitablement ce report. Quelles alternatives souhaitez-vous mettre en place pour rendre à ces commerces l'accès au marché ? Que pensez-vous de l'opportunité de prévoir des plages horaires élargies ? D'individualiser l'accès sur rendez-vous ? Je tiens à rappeler qu'il n'est pas particulièrement dangereux d'aller chez un commerçant, qui a déployé beaucoup d'efforts pour sécuriser l'accès à son magasin.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Comme l'ont souligné plusieurs collègues, les commerçants ont très peur que le deuxième confinement ne marque la fin de leur affaire, d'autant que des informations font état d'une durée du confinement qui serait comprise entre huit et douze semaines. Je souhaiterais vous interroger sur les commerçants qui ne sont pas interdits officiellement d'ouvrir, mais dont l'activité est tout de même paralysée et qui risquent, de ce fait, de disparaître également. C'est le cas par exemple des hôteliers, qui ne sont pas concernés par la fermeture et qui sont par conséquent exclus des

dispositifs d'indemnisation des assurances. Un tiers des guides et conférenciers va faire faillite en raison de cette situation. Ces faillites ne sont pas encore visibles dans les statistiques actuelles, mais auront lieu dans les semaines à venir. Au-delà de l'activité partielle et des prêts garantis par l'État, que proposez-vous à ceux qui n'ont pas la trésorerie pour survivre encore longtemps ? Comme l'a indiqué mon collègue Serge Babary, *quid* des mesures de réduction des loyers, pour lesquelles tant d'annonces ont été faites, sans aucun acte pour le moment ?

Mme Françoise Férat. – Il est bien difficile d'appréhender l'entêtement du Gouvernement. Nous sommes aussi attachés à la situation sanitaire que vous ; les commerçants ont donc pris dans cet objectif des mesures rigoureuses et ont consenti des efforts importants afin d'assurer la sécurité sanitaire. Il semble que les contaminations par le virus aient lieu surtout dans le milieu professionnel : pouvez-vous nous donner les chiffres des contaminations réalisées dans les commerces ? Je souhaiterais vous faire part d'une expérience personnelle, qui a trait au triptyque « tester, alerter, protéger », supposé idéal. Un proche a été testé positif à la covid-19 le vendredi 23 octobre ; il a donc prévenu ceux qu'il a approchés. Les premiers appels de l'assurance-maladie ont eu lieu le dimanche et le lundi, et les personnes sont allées se faire tester dans la foulée. Tous n'ont toujours pas encore eu les résultats, au 2 novembre. Cela illustre le fait que ce sont les commerçants qui, *in fine*, payent le prix fort du mauvais fonctionnement de cette procédure.

Il semblerait que le ministre de l'économie, des finances et de la relance, se soit prononcé en faveur des ouvertures sur rendez-vous, mais que cette piste a finalement été rejetée. Par ailleurs, si les grandes surfaces ne pourront plus vendre les produits non essentiels, qu'en sera-t-il du commerce en ligne ? C'est une hypocrisie que de vouloir nous faire croire que les acteurs de ce secteur seront taxés un jour. Monsieur le Ministre, la gronde est forte, alors soyez le porte-parole des petites entreprises, du terrain. Vous étiez l'un d'entre eux, vous ne pouvez pas l'avoir oublié.

Mme Sophie Primas, présidente. – Voilà une supplique qui vient de la Marne...

M. Alain Griset, ministre. – Je vais commencer par la dernière question. Je vous le dis avec la plus grande détermination : je n'ai pas oublié quarante ans d'artisanat, commencés en 1975, en quatre mois et demi en tant que ministre. Je n'ai oublié ni les problématiques, ni les besoins de ces nombreux secteurs. Je note par ailleurs qu'ils ont rarement été pris en compte, quelles que soient les majorités au pouvoir, suscitant le sentiment qu'ils n'étaient pas suffisamment accompagnés. Le Président de la République m'a demandé d'occuper cette fonction car il estime que nous avons besoin d'une action spécifique à destination de ces entreprises. La situation sanitaire actuelle ne permet pas d'aller aussi vite que je le souhaiterais, mais le maximum est fait pour trouver des solutions adaptées.

Je peux d'ores et déjà vous indiquer que parallèlement au travail que nous réalisons et aux mesures que nous prenons pour traiter l'urgence, nous préparons un train de mesures, qui vous seront rapidement dévoilées, pour accompagner, transformer et améliorer la situation économique, fiscale et réglementaire de ces trois millions d'indépendants. Soyez donc assurée que quel que soit le temps pendant lequel j'occuperaï cette fonction, je n'oublierai ni mon parcours ni mes anciens collègues.

J'insiste : le ministre de l'économie, des finances et de la relance et moi-même avons tenté au maximum de maintenir l'ensemble de l'activité ouverte. L'arbitrage rendu l'a été au regard du nombre très important de cas, et des risques de contamination avérés. Les

problèmes majeurs à l'hôpital, ainsi que ceux à venir, ont amené le Président de la République à prendre des décisions que, naturellement, j'assume. C'est pour cette raison que nous avons prévu des mesures massives de soutien financier. Je reconnaissais que nous avions encore des efforts à fournir pour que ces mesures soient bien intégrées par les entrepreneurs auxquels elles sont destinées et qu'elles les rassurent.

Dans les prochains jours, je recevrai l'ensemble des représentants du commerce et des branches professionnelles pour étudier avec eux toutes les solutions qui permettent d'espérer ouvrir le plus rapidement possible. Je me ferai le porte-parole, auprès du Premier ministre et du Président de la République, des solutions qui ont été avancées, comme le développement de la numérisation et la possibilité de prises de commande.

Concernant la numérisation, 100 millions d'euros seront immédiatement disponibles pour accompagner les collectivités et EPCI qui mettent en place de tels outils. 20 millions d'euros sont prévus par la Banque des Territoires et je suis totalement disposé à voir si ce montant financier peut être augmenté. Une proposition m'avait été faite pour accompagner 10 000 entreprises. J'ai indiqué il y a plusieurs semaines que ce chiffre me paraissait totalement déconnecté des besoins ; j'ai fixé en conséquence un objectif d'un million d'entreprise digitalisées et numérisées avant la fin de l'année. Mon cabinet et moi-même œuvrons chaque jour pour optimiser la prise de contact avec les entreprises, indépendamment de leur taille ou de leur territoire, afin de les accompagner dans la numérisation.

Je précise, monsieur le sénateur Laurent, que le commerce numérique n'a pas pour objet de remplacer le commerce physique. J'habite une commune de 800 habitants : je sais donc très bien, pour avoir sillonné le territoire et notamment ses zones les plus rurales, combien le moindre commerce y est essentiel. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a créé le dispositif Action cœur de ville à destination de 222 villes ; c'est la raison pour laquelle, également, le Premier ministre a souhaité relancer le programme « Petite ville de demain ». Autant de programmes que nous mettons en place pour éviter l'effondrement de notre économie. Pour l'instant, un tel effondrement n'a pas eu lieu. Notre objectif est bien de soutenir, au maximum, l'économie française, ce qui ne supprime certes pas toutes les difficultés. À partir du 11 mai, la reprise de l'activité économique avait été assez forte précisément car les entreprises avaient été soutenues et avaient pu y participer.

La question des protocoles sanitaires sera bien entendu abordée lors des échanges avec les représentants du commerce, notamment celle concernant leur nombre, le type de mesures à y faire figurer, le traitement à réservier aux commandes et réservations, etc. Aucun sujet n'est écarté par principe. Nous devons impérativement parvenir à une économie « qui tourne », quelle que soit la durée du virus.

Madame Renaud-Garabedian, je vous rappelle l'existence de deux listes d'entreprises : S1 et S1 bis. Les entreprises de moins de 50 salariés, non-fermées mais enregistrant une baisse d'au moins 50 % de leur chiffre d'affaires, bénéficieront au même titre que les autres de la compensation pouvant atteindre 10 000 euros, des exonérations de cotisations sociales, et du dispositif d'activité partielle à 100 %. Toute entreprise de cette liste S1, élargie par ailleurs la semaine dernière aux activités culturelles, à l'évènementiel et au sport, fermées administrativement ou non, seront ainsi couvertes de la même façon. Si vous avez connaissance, dans vos territoires, d'activités ne figurant pas dans ces listes, je suis à votre entière disposition pour étudier leur intégration. Les guides-interprètes que vous mentionnez, par exemple, y ont été ajoutés la semaine dernière, suite à mon intervention.

L'objectif est de ne laisser tomber aucune entreprise, quelle que soit sa taille, quel que soit le territoire concerné. C'est absolument indispensable.

En ce qui concerne les moyens financiers, il est évident que nous ne sommes pas en situation de dépenser quinze milliards d'euros par mois pendant six, huit ou douze mois. J'ai bien conscience que la situation financière de notre pays, dégradée depuis longtemps, fera l'objet d'interrogations. Depuis 1975, nous enregistrons chaque année des déficits, ce dernier étant aujourd'hui important. Nous allons très prochainement mettre en place une commission chargée de tracer les perspectives budgétaires à plus long terme ; elle permettra d'étudier la façon de gérer les difficultés liées au niveau d'endettement et de trouver des solutions adaptées qui ne soient pas des hausses d'impôts, et ce, jusqu'à la fin du quinquennat. C'est l'engagement qui a été pris par le Président de la République, le Premier ministre et le ministre de l'économie, des finances et de la relance. Pour l'instant, nous misons sur la croissance économique. Naturellement, j'ai bien conscience que celle-ci ne redémarrera qu'à partir du moment où les temps seront plus tranquilles.

Comme indiqué dans mon propos introductif : les petits commerçants ne sont pas fautifs de la situation. À ma connaissance, ce n'est pas dans ces petits magasins que le risque est le plus élevé. J'ai déjà indiqué pourquoi les impératifs sanitaires nous imposaient de réduire le nombre de lieux ouverts. Dans ce domaine, je ne peux que me plier à des décisions prises sans que, pour ma part, je ne dispose d'éléments sanitaires à faire valoir.

En ce qui concerne la taxe GAFA, je tiens à rappeler que la France est le pays en Europe le plus avancé sur ce sujet. Il n'y a pas encore d'unanimité européenne en la matière. Nous relancerons le combat très rapidement afin d'instaurer une juste fiscalisation de toutes ces activités du numérique qui échappent, pour une très grande partie, à la fois à la fiscalité et aux cotisations sociales. Je trouve cela totalement inacceptable. Nous devons trouver les moyens pour que l'équité de traitement fiscale et sociale, quelle que soit l'activité de vente ou de prestation de service, soit appliquée.

Les consommateurs se plaignant de la fermeture de tel ou tel commerce sont les premiers à utiliser ces outils. Trouver les moyens de cette plus grande équité n'est pas facile. Notre structure réglementaire fiscale n'est pas adaptée à l'évolution technologique. Les débats parlementaires peuvent utilement contribuer à trouver les meilleures solutions pour réussir à mettre cela en place.

Monsieur Babary, nous allons indiquer dans les prochains jours la façon dont les 100 millions d'euros seront utilisés pour accompagner les entreprises dans les opérations de numérisation-digitalisation ; soit en chèque numérique, soit en crédit d'impôt. Les derniers arbitrages ne sont pas encore faits mais ils vont venir très rapidement.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci Monsieur le Ministre pour ces premières réponses. J'engage les nombreux collègues qui ont demandé la parole à ne pas dupliquer les questions auxquelles monsieur le Ministre a déjà répondu.

M. Michel Bonnus. – Je remercie mes collègues pour leurs interventions : je suis restaurateur, et nous nous reconnaissions tous dans les questions posées. En mars, nous avons appris à 20 heures, par la télévision, que nous devions cesser le service à 22 heures, pour fermer à minuit. Les traiteurs, propriétaires d'un stock important, en ont également souffert. Lors du déconfinement, nous ne disposions d'aucun protocole ; nous avons donc rencontré des difficultés avec les forces de l'ordre, complexifiant la reprise. Avez-vous prévu des

protocoles sanitaires pour les commerçants, qui tiennent compte des spécificités propres à chaque profession ? Dans la restauration, il est nécessaire d'avoir de la visibilité pour la gestion des stocks, du personnel.

Ma deuxième question concerne la date de réouverture de ces entreprises. Au-delà de la perte sèche d'activité, la valeur vénale des entreprises diminue. Peu de choses sont dites à ce sujet, alors qu'il impacte fortement certaines personnes pour qui il s'agit du capital retraite. L'attractivité future de ces commerces interroge, et nous avons besoin de données précises. Je sais que ce sujet vous tient à cœur, Monsieur le Ministre, et que vous connaissez le métier.

M. Daniel Salmon. – Je souhaiterais aborder le sujet de la filière horticole, très durement touchée. Il s'agit d'une filière saisonnière, puisque les plantations ont généralement lieu au printemps et à l'automne, qui a perdu 70 % de son chiffre d'affaires lors du premier confinement. Ce deuxième confinement est donc mis en œuvre à un mauvais moment. À la détresse s'ajoute la colère face à la distorsion de concurrence que représente l'ouverture des jardineries en raison du fait qu'elles vendent de la nourriture pour animaux.

Je constate par ailleurs que les grandes surfaces sont démunies face au commerce en ligne. Il est regrettable qu'elles n'aient pas fait preuve de compassion vis-à-vis des petits commerces par le passé. Nous voyons donc que c'est à l'État d'intervenir pour réguler la concurrence ; nous ne pouvons nous reposer sur les acteurs eux-mêmes.

Mme Sophie Primas, présidente. – Un grand nombre d'enseignes de la grande distribution ont toutefois mis à disposition des systèmes pour accueillir les produits des petits commerçants, que cela soit de façon numérique ou dans le commerce physique.

M. Jean-Marc Boyer. – Vous avez indiqué de ne pas vous être fondé sur des éléments scientifiques et médicaux pour prendre cette décision de fermeture. Or je constate que de tels éléments ont permis de décider le maintien ouvert des grandes et moyennes surfaces. Quelle différence, sur un plan sanitaire, peut-on faire entre une grande surface, dont on contrôle la jauge selon la superficie, et un petit commerce de petite superficie, qui filtrait jusqu'ici ses clients et respectait les gestes barrières ? Considérez-vous que la grande distribution fasse mieux respecter les règles sanitaires que les petits commerces ? Je ne le pense pas.

Je souhaiterais également vous interroger sur les conséquences pour le secteur touristique, et le thermalisme en particulier. L'activité thermale avait été autorisée à prolonger son activité, en accord avec la caisse nationale d'assurance maladie, jusque fin novembre. Le confinement rend tout ceci caduc. L'activité thermale va donc être complètement stoppée, subissant des pertes de chiffre d'affaires considérables, d'environ 60 %. 110 stations thermales en France sont concernées.

Mme Catherine Fournier. – J'apprécie votre implication et votre engagement auprès des commerçants et artisans. Je vous connais bien et sais votre maîtrise du sujet. Comme vous le savez, les compensations financières sont des mesures de court terme, et vous avez indiqué que l'État ne pourra pas apporter un soutien dans de telles conditions pendant plusieurs mois. Les commerçants préfèrent de loin exercer leur métier, même s'ils doivent respecter des conditions sanitaires très strictes. Il ne s'agit pas d'opposer les différentes formes de commerce, mais d'éviter de privilégier les véritables gagnantes que sont les plateformes internationales de commerce en ligne qui s'extraient des règles en vigueur. Même

si la France figure parmi les pays qui leur appliquent la fiscalité la plus élevée, cela reste incomparable par rapport à celle imposée à un indépendant. Les commerçants le ressentent et ne le comprennent pas. Ils accusent le Gouvernement de considérer la vente avec un traitement différencié, selon votre richesse ou votre puissance. Je me positionne, modestement, sur la défense des plus faibles.

Face à ces mastodontes du commerce en ligne, pourquoi ne pas permettre aux commerçants qui sont autorisés à ouvrir de faire office de points relais pour les commandes faites aux commerçants fermés ? Ce serait une mesure alternative pour les petits commerçants, qui faciliterait le *click & collect* pour ceux qui en ont les moyens numériques, et qui leur permettrait de s'organiser entre eux dans un secteur ou un quartier et de définir un point relai, par exemple en boulangerie. Cela serait-il possible, sans passer par une plateforme qui leur facturerait des frais ?

Mme Viviane Artigalas. – Les commerces de proximité, accompagnés des élus, se battent pour ne pas fermer leurs établissements. Le ministre de l'économie, des finances et de la relance avait par ailleurs plaidé pour une liste élargie des commerces dits « essentiels » puis il a annoncé « *de nouvelles mesures permettant le retour à l'équité contre les différents types de commerce avant d'envisager un retour à une ouverture plus large* ». Il me semble que le communiqué de presse de l'association des maires de France, qui demandait la révision de la définition des commerces dits « essentiels » mais également l'application de l'amendement voté au Sénat prévoyant la réouverture locale de certains établissements si les conditions de sécurité sanitaires le permettent, propose des mesures qui préservent la santé de tous, en lien avec les autorités locales. Il nous semblait que ces mesures répondraient à ce qu'attendait le ministre de l'économie, mais cela n'a pas été le cas. Pouvez-vous nous expliquer le décalage entre les annonces du ministre de l'économie et celles faites par le Premier ministre ? Quel horizon pour ces commerces de proximité ?

M. Alain Griset, ministre. – J'indique tout d'abord à M. Michel Bonnus que j'ai beaucoup travaillé sur le secteur de la restauration en multipliant les réunions. Effectivement, la première décision de fermeture prise en mars 2020 a été très brutale – je l'ai vécue – et c'est pourquoi, par la suite, à Marseille, la fermeture a été appliquée non pas immédiatement un jeudi mais avec un décalage jusqu'au dimanche pour permettre aux restaurateurs d'écouler leurs stocks prévus pour le week-end. Des dispositifs spécifiques ont été mis en place pour ce secteur dont nous prenons en compte les contraintes avec beaucoup d'attention et de respect. Je suis en contact permanent avec les restaurateurs et, par souci de totale transparence, je vous indique également les sujets pour lesquels ils considèrent n'avoir pas obtenu totale satisfaction. Tout d'abord, sur les loyers une mission a travaillé en mai-juin dernier pour tenter de trouver des solutions par la médiation. Force est de constater que la proportion de dossiers ainsi résolus n'a pas été suffisante. Dès mon arrivée, j'ai pris en main la question des loyers en recevant à trois reprises les bailleurs et en organisant une concertation avec les locataires. En réalité, la complexité du sujet tient à la variété des bailleurs : les grandes foncières, les bailleurs publics qui ont fait des concessions, et les loueurs privés ne relèvent pas de la même logique. Faire cadeau des loyers aux entrepreneurs en sacrifiant les bailleurs privés qui utilisent les loyers pour subvenir à leurs besoins quotidiens n'était pas acceptable. Lors de la dernière réunion tenue la semaine dernière, j'ai annoncé que je proposerai une solution au Premier ministre ainsi qu'à Bruno Le Maire. L'arbitrage auquel nous sommes parvenus est le suivant : pour le dernier trimestre, d'octobre à décembre 2020, si au moins un mois est consenti sans loyer par le bailleur au locataire, l'État prendra en charge un tiers de la somme en crédit d'impôt. Le coût total de la mesure est évalué à 1,5 milliards d'euros : c'est un premier geste et nous écouterons les avis des uns et des autres.

La seconde mesure perfectible, du point de vue des restaurateurs, porte sur les congés payés qui se sont accumulés pendant la période de chômage partiel : nous en sommes parfaitement conscients et la ministre Élisabeth Borne est saisie du sujet et proposera des solutions. Le troisième sujet, sur lequel je m'investis beaucoup, concerne les pertes d'exploitation au niveau des assurances. D'après nos analyses, on peut évaluer à 7 % la proportion de contrats d'assurances qui peuvent permettre de déclencher une garantie perte d'exploitation : 3 % ont débouché sur une indemnisation et 4 % ne sont pas réglés ou donnent lieu à contestation. Nous nous réunissons également avec les assureurs pour essayer d'aboutir, au début de l'année prochaine, à la couverture d'un nouveau risque pandémie. J'ai insisté auprès des assureurs pour que les primes soient raisonnables et pour limiter les contestations sur la mise en œuvre de la garantie. Le Gouvernement n'acceptera la mise en œuvre d'un tel dispositif que si on parvient à écarter les risques de polémiques et de dysfonctionnement.

Je travaille également sur l'assurance-crédit : comme je l'ai déjà indiqué, la manière dont les choses se sont passées pendant la période de Covid a été insatisfaisante.

Je remercie Mme Catherine Fournier d'avoir, en préambule, rappelé nos échanges fructueux au cours des dernières années et dans mes précédentes fonctions. En réponse à ses questions, je ne suis pas opposé au principe des points relais permettant aux petits commerçants de développer leur activité. Je suis cependant, à titre personnel, un peu plus réservé sur l'implantation de ces points relais dans la grande distribution. J'ai entendu les mesures proposées sur ce sujet mais je ne suis pas pour l'instant convaincu : c'est un peu le « renard dans le poulailler » et je m'interroge sur le fait d'attirer encore plus les consommateurs dans la grande distribution. Je ne suis pas pour autant dogmatique sur cette question et j'écouterai les petits commerçants pour savoir ce qu'ils en pensent.

Je reviens sur la question, posée par le sénateur Bonnus, de la valeur vénale des commerces. C'est un vrai sujet : vous connaissez mon métier d'origine et vous avez constaté la baisse de valeur des licences de taxis avec la montée en puissance d'Uber. Il y a, bien sûr, le risque entrepreneurial mais ce n'est pas une réponse satisfaisante à cette question qui n'est pas traitée de manière satisfaisante.

Vous avez évoqué le cas des traiteurs avec qui je me suis réuni une dizaine de fois et pour lesquels nous avons trouvé une solution par l'intermédiaire de la BPI. Nous avons appelé individuellement 170 traiteurs pour leur permettre de franchir ce moment très difficile puisqu'ils ont perdu 90 à 95 % de leur chiffre d'affaires et ils sont accompagnés spécifiquement. Je partage avec vous le constat selon lequel chaque métier est différent et c'est pourquoi nous avons reçu les discothèques, les agences de voyage, les forains et beaucoup d'autres pour mettre en place des dispositifs « cousins main ». Je suis bien conscient que tout ceci produit une certaine complexité, d'autant que nous travaillons sur des codes NAF (nomenclature d'activité française) ; or nous savons bien qu'une entreprise peut être amenée à changer d'activité et c'est ainsi qu'apparaissent des « trous dans la raquette ».

En réponse à M. Jean-Marc Boyer, il est évident que nous devons mettre en place un contrôle rigoureux sur les jauges dans la grande distribution. Il n'est pas démontré que le risque de contracter le virus est plus élevé dans un petit commerce mais l'élément mis en avant par les scientifiques est que pour diminuer le virus il faut diminuer le nombre des points de contact et c'est ce qui a motivé la fermeture des petits commerces. Tel est le fondement de l'arbitrage du Gouvernement et mon rôle ici à Bercy est d'accompagner les commerçants subissant une fermeture administrative qui doit être compensée.

S’agissant des secteurs du tourisme et du thermalisme, je précise qu’ils sont éligibles aux dispositifs d’aides et je suis à votre disposition pour examiner, avec le ministre en charge du tourisme, comment nous pourrions mieux accompagner ces entreprises essentielles pour l’activité de notre pays.

En ce qui concerne les interrogations de Mme Viviane Artigalas, je rappelle que le Gouvernement a estimé préférable, au regard de la diffusion du virus, de prendre des mesures identiques sur l’ensemble du territoire. Par ailleurs, je redis que le terme de commerce « non essentiel » ne me paraît pas adéquat ; je préfère distinguer les produits de première nécessité : essentiellement la nourriture et les produits d’hygiène ou de santé. Le travail effectué avec les branches professionnelles permet de mettre au point le décret qui précisera demain matin la définition de ces produits de première nécessité qui restent accessibles quel que soit le mode de distribution.

Mme Sylviane Noël. – Ma première question porte sur les agences immobilières qui ne font pas partie des activités interdites mais qui ne peuvent pas organiser de visites. Même si les visites virtuelles constituent une alternative, je pense qu’à peu près personne n’est prêt à s’endetter sur 20 ans pour acquérir un bien sans l’avoir vu de ses propres yeux. Cette activité est essentielle, en cas de mutation professionnelle ou de divorce, mais elle sera doublement pénalisée en étant écartée de tous les dispositifs d’aide sans pour autant pouvoir travailler dans de bonnes conditions

D’autre part, dans le cadre du plan de relance, il est prévu une extinction de la majoration de la base taxable de 25 % applicable aux indépendants qui n’adhèrent pas à un organisme de gestion agréé (OGA). Cela correspond, à mon sens, non pas tant à une aide à la trésorerie des PME, qu’à une baisse de l’impôt sur le revenu pour certains exploitants individuels qui ont décidé de ne pas adhérer à un OGA. Moins de 10 % des TPE seront concernées par cette baisse tandis que l’immense majorité des 1,2 millions d’entreprises engagées dans une démarche de transparence ne bénéficieront d aucun soutien. Pourquoi le Gouvernement soutient-il ces TPE qui agissent de façon quelque peu opaque plutôt que la majorité des entreprises qui respectent scrupuleusement la règle du jeu ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – On a du mal à comprendre la démarche du Gouvernement surtout en raison de l’insuffisance de motif sanitaire réellement argumenté. On peut comprendre que l’on veuille diminuer le nombre de points de contacts mais vous n’avez pas vous-même d’éléments pour démontrer que les petits commerces de proximité génèrent plus de contaminations que la grande distribution. Cela fragilise la position du Gouvernement et surtout sa durabilité, avec une approche nationale qui ne tient pas suffisamment compte des réalités de territoire et ne fait pas suffisamment confiance aux préfets ainsi qu’aux acteurs de terrain pour s’adapter au mieux. Nous vous rejoignons sur la numérisation mais tous ces outils ne sont pas opérationnels à court terme avec encore aujourd’hui 13 millions de Français éloignés de l’accès au numérique : que faisons-nous pour ceux-ci ? Ma dernière question, plus ciblée, porte sur les sapins de Noël : nous sommes dans une période charnière pour les producteurs qui vendaient une grande partie des sapins sur les parkings de grandes surfaces. Ces ventes à l’extérieur sont-elles autorisées et sinon que peut-on répondre à ces producteurs qui doivent effectuer ces ventes dans les mois à venir ?

M. Daniel Gremillet. – Ma question est à la fois simple et compliquée car nous avons un peu de mal à comprendre la trajectoire actuelle : on nous donne des perspectives pour la fin de l’année, voire début 2021, mais le Gouvernement a évoqué des possibilités d’ajustement dans les 15 jours. L’arrêt d’activité provoque des ravages économiques dont les

conséquences vont être dramatiques, et plus encore si l'épidémie perdure. On va assister à la plus grande restructuration économique de l'Histoire. Le Gouvernement s'est engagé dans un dangereux processus qui suscite nécessairement des mécontentements : où commence et où finit la liste des produits indispensables ? La question est donc de savoir si on ne sous-estime pas l'enjeu sanitaire tout en n'ayant pas le courage de parler des conséquences économiques désastreuses.

M. Serge Mérillou. – Je souligne l'inquiétude que suscite l'impréparation du Gouvernement pour mettre en œuvre, cinq jours après, les directives du Président de la République. Je m'inquiète aussi de la verticalité du pouvoir : la concertation avec les élus est mise de côté en craignant que ceux-ci demandent plus de souplesse dans l'ouverture des magasins. Je vous le demande, Monsieur le Ministre, faites confiance aux élus. En troisième lieu, les commerçants n'ont pas suffisamment confiance dans les aides car celles du premier confinement n'ont pas encore été toutes réglées. Enfin vous indiquez que le déficit vertigineux qui est créé ne va pas être comblé par des augmentations d'impôts. Dites-nous la vérité sur ce point : les impôts vont nécessairement augmenter sans quoi la dette deviendra incontrôlable.

M. Fabien Gay. – Je partage la colère et l'incompréhension de mes collègues. On voit mal comment, dans 15 jours, on pourra rouvrir les commerces de proximité alors qu'on nous dit qu'on atteindra alors le pic de l'épidémie. Je prends acte des 100 millions prévus pour la numérisation mais comment allons-nous rattraper le retard évoqué par Anne-Catherine Loisier ? Je signale aussi que la première entreprise française qui crée des pages ou des sites internet est aujourd'hui en grande difficulté, avec des réductions d'effectifs, et surtout victime de la rapacité des GAFA. On a l'impression que ces mesures gouvernementales vont plus aider Amazon et le commerce en ligne que nos distributeurs. Vous n'avez pas répondu à la question de savoir si on peut taxer ce commerce en ligne – sur les bénéfices, par exemple, à hauteur de 2 ou 3 %. Les GAFA pourraient aussi abonder volontairement, si la concertation le permet, le fonds de solidarité à destination des commerçants. Ce serait un moment de solidarité, d'autant plus souhaitable que les GAFA pratiquent allègrement l'optimisation, si ce n'est la fraude fiscale.

M. Patrick Chaize. – Je souhaiterais d'abord des précisions sur les modalités d'accès à l'aide de 10 000 euros envisagée pour les pertes de chiffre d'affaires. S'agissant ensuite du *clic & collect*, qui nécessite des investissements de la part des entreprises et donc des aides, envisagez-vous une solution durable pour les autres formes de commerce ? Je reviens également sur les propositions issues d'une large concertation avec les élus locaux, et qui s'appuient largement sur les avis du préfet – à vos yeux marqués du sceau de la sagesse. Ce sont des propositions de bon sens et je ne comprends pas l'entêtement du Gouvernement. Vous avez enfin indiqué votre intention de faire confiance au Parlement, et, à ce titre, êtes-vous prêt à accélérer sur la taxation des GAFA ?

Mme Micheline Jacques. – Bien que les outre-mer ne soient pas confinés, à l'exception de la Martinique, les commerçants pourront-ils bénéficier des mesures qui permettraient d'anticiper un second confinement ? Plus généralement ce dispositif d'urgence sera-t-il complété par un plan structurel de digitalisation, pour une transformation durable, d'autant plus souhaitable que l'Organisation mondiale de la santé prévoit des pandémies plus fréquentes ?

M. Alain Griset, ministre. – À Micheline Jacques, j'indique que les entreprises ultramarines des secteurs S1 et S1 bis (entreprises de l'événementiel, de la culture, opérateurs

de voyage ou de séjour et du sport) bénéficient des mêmes dispositifs que celles de l'hexagone (prise en charge à 100 % de l'activité partielle par l'État), y compris pour celles qui ne sont pas fermées mais subissent une perte de chiffre d'affaires de plus de 50 %. Je redis que la numérisation et la digitalisation sont des questions prégnantes et 100 millions y sont immédiatement consacrés mais, au-delà de l'actualité, nous mettrons sur la table les financements nécessaires pour aider les entreprises dans leur effort de numérisation. J'ai rencontré les représentants du groupe Solocal et je me tiens informé de leurs difficultés. Nous avons également beaucoup d'opérateurs français de taille plus modeste qui peuvent accompagner les entreprises pour la création de sites internet et leur visibilité numérique : nous allons les mobiliser sur tous les territoires.

Pour répondre à plusieurs interrogations sur ce sujet, je rappelle qu'un plan de couverture numérique est en cours et nous allons le mettre en œuvre le plus vite possible.

Madame la sénatrice Noël, j'ai bien conscience que les agents immobiliers ne peuvent pas continuer à faire des visites et leur activité, de ce point de vue, est suspendue. S'agissant de OGA, je ne partage pas votre analyse. En effet, nous sommes le seul pays au monde à avoir institué une taxation des revenus dits « non effectués » par les indépendants. Les OGA que j'ai rencontrés font un bon travail d'accompagnement et il n'y a aucune raison pour que les entreprises ne continuent pas à en bénéficier, même si ceux qui n'y adhèrent pas sont moins pénalisés. La loi de finances prévoit une extinction de la taxation de 25 % pour ces entreprises non adhérentes : la discussion porte essentiellement sur l'étalement dans le temps de cette mesure – deux ou trois ans – mais le Gouvernement est ferme sur le principe.

Monsieur le sénateur Gremillet : il n'y a pas eu de sous-estimation de la gravité de la crise sanitaire, mais plutôt, partout en Europe, une accélération brutale et imprévue de l'épidémie qui nous a obligé à nous adapter. Bien entendu, dans les 15 jours qui suivent, la situation va s'aggraver dans les hôpitaux mais nous pourrons examiner la situation en fonction du nombre de nouveaux cas journaliers.

Monsieur le sénateur Mérillou : les professionnels doivent avoir confiance dans les dispositifs d'aide. En particulier le fonds de solidarité de niveau 1 a été très efficace en permettant une indemnisation dans les 72 heures. Le nouveau dispositif va également être lisible, simple et rapide. Vous avez cependant raison sur le fait que le déficit et la dette s'aggravent mais la position du Gouvernement est de les assumer sans augmenter les impôts.

Monsieur le sénateur Gay : la taxation des GAFA est bien entendu d'actualité. Différentes pistes sont envisagées et je suis d'accord avec vous pour trouver normal de les imposer comme les autres entreprises.

Monsieur le sénateur Chaize : le *clic & collect* est une première piste mais nous travaillons également sur des mécanismes innovants sur le long terme. En ce qui concerne l'aide de 10 000 euros, les critères ont été très élargis : nous avons relevé le seuil du nombre de salariés à 50 (au lieu de 10) ; nous avons également retiré le critère du chiffre d'affaires ainsi que l'exigence de 60 000 euros de revenu de l'année 2019. L'ouverture de ce fonds de solidarité permettra à un grand nombre d'entreprises d'en bénéficier.

Je vous remercie de votre mobilisation pendant cette crise et vous assure de ma parfaite disponibilité pour que nous trouvions ensemble les meilleures solutions de rétablissement.

Mme Sophie Primas, présidente. – À mon tour de vous remercier et de noter le vif intérêt qu'a suscité votre audition. Je crains cependant que nous restions en partie sur notre faim et qu'on ne partage pas totalement l'analyse du Gouvernement sur les risques de contamination. Nous souhaiterions également remédier à une certaine incapacité du Gouvernement à permettre de prendre des décisions au niveau le plus local. Nous nous inquiétons également de la durée du confinement et de fermeture des magasins : des décisions devront être prises pour éviter une catastrophe économique. Je note avec satisfaction que le Gouvernement ait pu retenir des propositions formulées dès le mois de juin par notre commission des affaires économiques – je pense par exemple au crédit d'impôt sur les loyers ou au financement de la digitalisation – mais Monsieur le Ministre, que de temps perdu alors que nous aurions pu avancer beaucoup plus vite.

Je signale enfin que la possibilité de mettre en place des points de vente pour les petits commerçants dans la grande distribution est déjà opérationnelle, au moins dans deux ou trois grandes enseignes. Cela m'apparaît comme un élément de fraternité commerciale.

La réunion est close à 18 h 20.

Mardi 3 novembre 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de MM. Philippe Varin, président du conseil d'administration, et Bertrand Camus, directeur général de Suez

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous accueillons aujourd'hui, Philippe Varin, président du conseil d'administration de Suez et Bertrand Camus, directeur général de Suez. Cette audition, menée conjointement par nos deux commissions, est la première d'une série : nous entendrons demain le président du conseil d'administration d'Engie, et la semaine suivante le PDG de Veolia.

En outre, nos commissions ont constitué cette semaine un comité de suivi conjoint, dédié au rapprochement entre Veolia et Suez. Nos quatre collègues rapporteurs, qui vous poseront tout à l'heure leurs questions, examineront en détail et au long cours l'évolution du dossier.

Monsieur Camus, vous avez déclaré il y a quelques jours, selon des propos relayés par la presse : « Il n'y a actuellement pas de dialogue avec Veolia ». L'impression qui est la nôtre est, si vous me permettez l'expression, celle d'une guerre ouverte, et ce, même si Bruno Le Maire nourrit l'espoir d'un « accord amiable » entre votre groupe et Veolia.

Le 30 août, le groupe Veolia proposait à Engie de lui racheter 29,9 % du capital de Suez pour un montant de 2,9 milliards d'euros, offre que vous avez immédiatement qualifiée de « particulièrement hostile ». Tandis que Veolia défendait la constitution d'un champion des services à l'environnement, Suez dénonçait une « prise de contrôle rampante »

par son principal concurrent et évoquait des risques de « démantèlement ». Une offre d'achat rehaussée à 3,4 milliards a finalement été acceptée par Engie le 5 octobre dernier, en dépit de l'opposition des représentants de l'État actionnaire au sein de son conseil d'administration. Veolia est donc désormais détenteur de ces 29,9 % de Suez, ce qui devrait n'être qu'une première étape vers une offre publique d'achat d'ici un an à un an et demi.

Voilà pour l'historique, mais c'est surtout sur l'avenir que nous souhaiterions vous entendre aujourd'hui. Nous voudrions comprendre la source du blocage actuel, et, peut-être, les voies possibles de sortie de ce blocage.

D'abord, pourriez-vous nous indiquer ce qui fait douter Suez de la teneur du projet défendu par Veolia ? Celui-ci évoque des complémentarités, une plus grande force de frappe dans le cadre des appels d'offres à l'international, une plus grande capacité d'investissement... Quelle est votre interprétation de ces « gains d'efficience » et pouvez-vous nous dire de manière concrète quels points du projet de Veolia vous contestez ?

Ensuite, alors que la deuxième phase du rachat, c'est-à-dire l'offre publique d'achat, est désormais engagée, comment comptez-vous influencer l'opération appelée à se dérouler ? Quelles sont vos lignes rouges, vos garde-fous ? En d'autres termes, vous rejetez une OPA « hostile », mais à quoi ressemblerait une OPA « amicale » susceptible d'être mieux accueillie par votre groupe ?

L'État interviendra-t-il dans la négociation qui s'annonce, et saura-t-il jouer un rôle facilitateur, alors que les dernières semaines ont montré que sa voix était parfois difficilement audible ?

Enfin, si l'OPA annoncée aboutit, et qu'une partie des activités de Suez est en conséquence cédée au fonds d'investissement Meridiam, quelle serait la viabilité de cette nouvelle entité sur le marché français et à l'international ? Un tel « petit poucet » fera-t-il le poids face au nouvel « ogre », et les clients d'aujourd'hui y trouveront-ils demain leur compte ?

M. Jean-François Longeot, président. – Depuis l'annonce par Veolia de son intention de racheter les parts détenues par Engie dans Suez, c'est peu dire que la perspective d'un rapprochement entre les deux groupes fait couler beaucoup d'encre.

C'est peu dire, aussi, que les positions exprimées sur ce sujet sont antagonistes, à commencer par celles du PDG de Veolia, Antoine Frérot, et de vous-même. Monsieur Camus : M. Frérot met en avant l'intérêt de constituer un nouveau champion mondial des services de l'environnement, mieux à même de se défendre dans la compétition internationale ; de votre côté, vous affirmez au contraire qu'avoir un seul acteur français, c'est avoir deux fois moins de chances d'obtenir des contrats internationaux. M. Frérot s'engage à préserver l'ensemble des emplois et des avantages sociaux des salariés de Suez ; vous estimatez que le rachat pourrait se traduire par la destruction de 10 000 emplois dont 4 000 en France. Il affirme que le rachat de la branche Eau de Suez par le fonds d'investissement Meridiam et les cessions d'actifs dans le secteur des déchets permettront de garantir la poursuite d'une véritable concurrence ; vous doutez de la capacité de ce fonds à maintenir et à développer les savoir-faire de Suez et donc à exercer une pression concurrentielle.

Nous pouvons comprendre ce qui vous amène, l'un comme l'autre, à tenir des propos aussi opposés : il est sans doute dans son rôle lorsqu'il défend son projet de rachat, et

vous dans le vôtre lorsque vous défendez votre entreprise et sa stratégie industrielle. Mais vous admettrez que cela ne facilite pas la bonne compréhension des enjeux, alors même qu'il est question de services publics essentiels, qui touchent au quotidien des Français.

C'est pour cette raison que nous avons souhaité, avec Sophie Primas, organiser cette audition et créer un comité de suivi chargé d'apprécier les conséquences que pourrait avoir un tel rachat.

Deux questions nous préoccupent particulièrement. La première, c'est celle de la préservation des emplois et des compétences du groupe Suez. Il serait inacceptable que la cession des actifs de Suez se traduise par des destructions d'emplois et une perte de savoir-faire. Les secteurs dans lesquels évoluent Suez et Veolia sont au cœur de la transition écologique ; il faut continuer à y investir et à innover.

La seconde, c'est celle du maintien d'un niveau de concurrence suffisant permettant de garantir aux usagers le meilleur service au meilleur prix. Les collectivités territoriales, qui organisent les services de gestion de l'eau et des déchets dans le cadre de délégations de services publics, sont particulièrement vigilantes sur ce point.

Nous souhaitons donc que vous puissiez revenir sur ce projet de rachat et ses conséquences, et que vous nous indiquiez les perspectives que vous entrevoyez pour les semaines et mois à venir.

M. Philippe Varin, président du conseil d'administration de Suez. – Je salue l'intérêt de la représentation nationale pour l'affaire Suez-Veolia, qui est d'une importance majeure. Nous avons eu l'occasion, avec Bertrand Camus, de nous exprimer le 23 septembre dernier à l'Assemblée nationale. La situation a évolué depuis puisque Veolia a acquis un bloc d'actions détenues par Engie représentant 29,9 % du capital de Suez. Il nous semble important de vous expliquer en quoi cette opération de rapprochement, initiée par Veolia, est source d'incertitudes majeures.

Le 30 août dernier, au milieu d'une année particulière à bien des égards, notre principal concurrent a lancé, par voie de presse – le groupe Suez n'ayant rien reçu –, une opération hostile visant à racheter Suez en deux temps. Dans un premier temps, le 5 octobre dernier, Veolia a acquis 29,9 % du capital au travers du rachat de la quasi-totalité des parts d'Engie. Cette opération inédite en deux étapes, apparemment dissociées, mais qui, en réalité, ne forment qu'un seul projet, est source de confusion et d'incertitudes pour les actionnaires, comme pour nos collaborateurs et nos clients. C'est à cause de ces incertitudes que le groupe Suez, avec le soutien plein et entier de son conseil d'administration, a décidé de la combattre.

Nous avons d'abord fait valoir auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF) que l'approche de notre concurrent était de nature à léser la majeure partie des actionnaires de Suez. Si Engie a touché immédiatement 3,4 milliards d'euros, les autres actionnaires n'ont en effet reçu aucun engagement ferme et inconditionnel, avec les risques associés à un projet qui va durer au moins 18 mois. L'AMF a validé l'opération ; nous avons fait appel auprès de la cour d'appel de Paris.

En matière de droit du travail, Veolia et Engie se sont mis d'accord de leur côté, sans consultation ni information préalable des instances représentatives du personnel, alors que le projet implique de céder, dans un second temps, l'activité Eau France au fonds Meridiam. Vous conviendrez que la méthode peut être vivement critiquée. L'affaire a été

portée devant les tribunaux par un référé-suspension. La justice a donné raison au comité social et économique de Suez en première instance. Si Veolia conserve, aux termes du verdict, la propriété des actions qu'elle a acquise, elle se voit privée des droits qui lui sont associés. Elle possède, en fait, la nue-propriété, mais se voit privée, pour le moment, de l'usufruit.

En matière de droit de la concurrence, ce montage en deux étapes est aussi susceptible de porter préjudice à la bonne marche des affaires de Suez en France et à l'international. En règle générale, l'acquisition d'un bloc d'actions peut être autorisée par la Commission européenne à la condition que l'activité de la société cible puisse être poursuivie sans perturbations, dans l'attente de l'autorisation de la deuxième étape. C'est loin d'être le cas, comme en témoigne la pression dont nous sommes quotidiennement l'objet, et encore ce soir dans un article du *Monde*.

C'est dans ce contexte que, le 23 septembre, alors que Suez était exclue des négociations entre Veolia et Engie, nous avons pris la décision de placer une action de chaque société concernée par l'activité de Veolia en France dans une fondation enregistrée aux Pays-Bas. Cette décision a suscité un certain émoi, voire des reproches. Il s'agit pourtant d'une mesure classique de défense et de préservation de l'intérêt social de Suez et de ses collaborateurs. Rien ne change en termes de gestion, d'aspects comptables ou fiscaux : contrairement à ce qui a pu être dit, nous n'avons pas transféré les activités dans un paradis fiscal ! Si nous avons pris cette décision, c'est parce que nous sommes, conformément à nos devoirs fiduciaires, responsables de l'intérêt social et que nous devons prendre des mesures de défense, en conformité avec la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises du 22 mai 2019, dite loi « Pacte », sans parler de la loi « Florange », même si celle-ci n'est pas applicable faute d'offre. Si nous n'avions rien fait, le conseil d'administration aurait pu se voir reprocher son inaction face à ce risque.

Nous considérons aussi que le processus d'acquisition du bloc des parts d'Engie est irrégulier : Engie a vendu son bloc en trente jours, alors que rien ne l'obligeait à le vendre aussi rapidement, et Suez n'a pas eu le temps de présenter une offre alternative. On n'a pas laissé le temps à la direction de la société, aux salariés, aux élus, ni aux Français d'étudier cette opération et d'en mesurer l'intérêt ou les risques. Il s'agit pourtant de services essentiels, et il aurait été préférable de ne pas confondre vitesse et précipitation ! Peut-être pourriez-vous demander demain au président d'Engie pourquoi il n'a pas organisé un processus de vente robuste, au regard de ces enjeux.

Veolia devra obtenir l'aval de l'autorité européenne de la concurrence, c'est-à-dire la Commission européenne, dont l'avis ne sera pas rendu avant au moins dix-huit mois. Autrement dit, cette opération incertaine risque de créer une démobilisation, à l'heure où notre pays a besoin de s'engager dans la relance économique.

Outre ces considérations juridiques, sociales ou commerciales, je conclurai en soulignant la charge émotionnelle extrêmement forte liée à ce projet. Je n'ai jamais connu cela au cours de mes quarante-deux ans passés dans l'industrie. La première raison est que l'opération a été initiée en période de crise sanitaire majeure, à l'heure où les entreprises des services essentiels devraient se consacrer pleinement à l'accompagnement des pouvoirs publics dans la gestion de la crise. Ensuite, le corps social de Suez éprouve un sentiment d'abandon de la part de sa maison mère qui a entériné la vente forcée de sa fille à son plus gros concurrent, et ceci dans une incompréhensible précipitation. Enfin, je ne peux que constater le cynisme de Veolia qui, près d'un an après l'adoption de la loi Pacte, n'accorde pas le respect élémentaire aux différentes parties prenantes, alors même que cette loi visait à

repenser la gouvernance des entreprises à travers un prisme social et environnemental. Bel exemple...

Veolia n'a pas, pour l'heure, le contrôle de Suez et reste notre principal concurrent. La loi impose de respecter strictement cet état de fait et nous allons continuer à travailler à des options alternatives au scénario proposé par Veolia. Nous comptons aussi sur votre soutien pour faire en sorte que notre pays ne perde pas l'un de ses fleurons industriels.

M. Bertrand Camus, directeur général du groupe Suez. – Suez est un groupe qui va bien, qui se développe, qui investit et recrute en France comme ailleurs dans le monde. Nous sommes un fer de lance d'une filière d'excellence, l'école française de l'eau, qui constitue un écosystème solide et vivant de petites et moyennes entreprises et d'entreprises de taille intermédiaire françaises qui prospèrent à l'international. Suez est le numéro un mondial pour l'eau et l'assainissement en termes de population desservie ; le numéro deux mondial dans l'eau industrielle, à la suite de l'acquisition des activités de General Electric dans le domaine de l'eau, en 2017. Nous sommes aussi le numéro deux en matière de traitement des déchets en Europe. Nous déployons en ce moment un projet stratégique, avec l'ambition de devenir le leader mondial des services à l'environnement dans dix ans.

Notre modèle combine l'innovation, l'agilité et le partenariat. Le projet alternatif de Veolia ressemble beaucoup à la création d'un conglomérat. Notre stratégie est basée sur une prime à l'excellence, au service de nos clients, et non sur une course à la taille. Nous mettons tout en œuvre pour que les circonstances actuelles ne freinent pas nos ambitions. Nos résultats du troisième trimestre sont bons, malgré la crise. Ils témoignent d'une véritable dynamique commerciale, non seulement en France, mais aussi à l'international : nous avons signé de nombreux contrats ces derniers mois – au Sénégal, en Ouzbékistan, etc. –, grâce au savoir-faire que nous avons développé sur le territoire national.

En cette année 2020, très particulière, nous avons deux priorités : être aux côtés des collectivités pour affronter la deuxième vague de covid-19 et prendre pleinement part à la relance verte. Nous faisons face aujourd'hui à un défi immense, celui d'une crise sanitaire mondiale sans précédent, que nos équipes ont su relever en France, comme ailleurs dans le monde. Nous avons d'ailleurs pu bénéficier de notre expérience acquise en Chine avant que l'épidémie ne gagne le territoire national au mois de mars. Pendant la période de confinement, nos équipes ont été au rendez-vous – pas un seul droit de retrait ! – pour assurer les services essentiels à nos concitoyens. En cette période de deuxième vague, je tiens à saluer la mobilisation de tous nos agents, qui contribuent chaque jour à la continuité des services publics de l'eau et des déchets.

Notre seconde priorité est de participer à la relance économique. Nous comptons prendre toute notre part au plan initié par le gouvernement. Nous serons aux côtés des élus pour être un acteur majeur de la relance des territoires. Dans le cadre de la définition du plan de relance, nous avons, au travers des filières industrielles, contribué à quantifier les niveaux d'investissements nécessaires pour atteindre les objectifs ambitieux fixés en termes d'économie circulaire et pour compenser le déficit d'investissement qui avait été identifié dans le cadre des Assises de l'eau : ces investissements supplémentaires s'élèvent à peu près à 25 milliards d'euros sur une période de cinq ans. Le plan France Relance prévoit seulement 4,3 milliards d'euros sur trois ans. Autant dire que cela est insuffisant car les défis sont immenses.

Chaque jour, nous répondons à des appels d'offre pour financer des projets dans les territoires afin d'améliorer l'environnement et la qualité de vie. Ainsi, la nouvelle station d'épuration de la communauté d'agglomération Sète Agglopôle Méditerranée est une station de nouvelle génération, qui éliminera les micropolluants avec des traitements membranaires. À La Réunion, avec Inovest, nous valoriserons 70 % des déchets de l'île en créant plus de 500 emplois, en appliquant les principes de l'économie circulaire. Nous sommes d'ailleurs un acteur majeur outre-mer, puisque nous desservons plus de la moitié de la population ultramarine, de Papeete à Cayenne. Nous proposons aussi de nouvelles offres en ce qui concerne la qualité de l'air : à Poissy, nous expérimentons un dispositif pour éliminer les particules fines dans la cour de récréation d'une école primaire en utilisant des algues pour capturer et éliminer les polluants. Nous proposons aussi des solutions aux élus pour éliminer les polluants dans l'eau, recycler le plastique ou purifier l'air. Nous sommes le premier acteur pour les sociétés d'économie mixte à opération unique (Semop) avec six contrats déjà signés. Nous sommes pionniers en matière de *smart cities*, comme à Dijon par exemple. Tous ces projets sont au cœur de la transition écologique et contribuent à améliorer la qualité de vie et la santé des Français. En investissant dans nos métiers, nous assurons la pérennité d'emplois locaux et non délocalisables.

Le projet de Veolia serait néfaste pour le rayonnement de la France. Ce projet est hasardeux, à contre-temps, voire à contre-courant. La concurrence internationale est rude. Si nous voulons que la France conserve son avance, qui est réelle, elle doit non seulement éviter la disparition d'un de ses fleurons, mais veiller aussi à ce que ses deux leaders ne ratent pas le train de l'investissement technologique à cause des perturbations qui ne manqueraient pas de découler de cette opération. À l'heure où la France souhaite miser sur son industrie, nous devons développer nos entreprises plutôt que de jouer au Meccano industriel !

Ce projet est aussi néfaste pour l'emploi : les experts que nous avons consultés estiment qu'entre 4 000 et 5 000 emplois directs sont menacés en France, sans compter les emplois indirects, et près du double au niveau mondial. En France, nos salariés et notre encadrement ont exprimé leurs inquiétudes légitimes : un tel projet ne peut se faire sans éliminer les doublons, sans toucher aux fonctions support, aux équipes de développement commercial ou d'encadrement.

Ce projet entraînerait aussi la cession de quasiment 70 % des actifs de Suez en France. On a beaucoup parlé de la cession de la branche eau en France mais, compte tenu de la position dominante des deux acteurs dans le domaine des déchets, il faudrait également vendre près de la moitié des activités de Suez dans ce secteur, soit des cessions représentant entre 1,5 et 1,7 milliard de chiffre d'affaires sur un total de 3,5 milliards. Nos entreprises possèdent, à deux, entre 60 et 65 % des unités de valorisation énergétique sur le territoire national, entre 60 et 65 % des unités d'enfouissement, 95 % des centres de traitement de déchets dangereux, etc. Les cessions seront donc considérables et cela bouleversera des organisations qui sont déjà mises sous tension par la crise que nous traversons.

Les équipes de R&D, qui sont principalement basées en France, seront aussi touchées : outre les suppressions des doublons avec notre concurrent, elles ne bénéficieraient plus du rayonnement mondial qu'elles ont aujourd'hui, dans la mesure où les technologies que nous utilisons sur le territoire national sont exportées et que, inversement, nos expériences à l'international profitent à nos clients français. Cette fusion fragiliserait l'innovation : un vrai gâchis, alors que nous sommes incontestablement leader en la matière. Suez investit deux fois plus par an que Veolia. Lorsqu'un président d'agglomération, un président de communauté de communes ou un président de région lance un appel d'offres pour la gestion de l'eau ou le

traitement des déchets, il est sûr d'avoir en réponse deux belles offres qui lui offriront toute la technologie et les savoir-faire qui sont le fruit de la concurrence qui existe depuis des décennies. Si cette opération venait à se concrétiser, le choix disparaîtrait. La concurrence sur notre marché domestique est un moteur pour l'innovation qui nous donne la capacité de nous développer à l'international. Ce n'est pas en l'éliminant que nous aiderons le secteur à se renforcer face à la concurrence. Au contraire ! Oui, la concurrence chinoise existe, mais c'est par notre différenciation technologique et contractuelle, ainsi que par notre culture partenariale avec nos clients que nous l'emporterons. Nous sommes présents à Alger, Casablanca, Santiago du Chili, aux États-Unis, en Jordanie, etc. En France, nous sommes présents de Dijon à Créteil, de Toulouse à Saint-Étienne. Partout dans le monde, nos clients nous font confiance et nous tenons à préserver ce lien privilégié.

Nous ne croyons pas au mirage d'un super champion de la transition écologique dans un secteur où c'est l'agilité, l'innovation, les bons partenariats qui font gagner et non la taille. Le projet de notre concurrent revient à transformer deux champions mondiaux en un seul groupe endetté et affaibli. Il est simple, voire simpliste : démanteler Suez et affaiblir la concurrence. Les députés membres de la « mission flash » à l'Assemblée nationale ont fait le même constat la semaine dernière. Les failles et les dangers du projet de notre concurrent sont à mettre en relation avec la méthode, brutale et précipitée, qui a conduit à la cession des parts d'Engie le 5 octobre dernier. À l'heure où nous voulons réindustrialiser la France, pourquoi se priver des numéros un et deux mondiaux dans un secteur porteur et vital pour l'avenir ?

Nous restons combatifs : forts de nos 150 ans d'histoire, nous sommes convaincus du bien-fondé de notre projet industriel et je parle aujourd'hui au nom de l'ensemble des 90 000 collaborateurs du groupe qui sont particulièrement attachés à leur entreprise, à son savoir-faire et à sa spécificité. Enfin, comment ne pas être surpris du moment choisi par Veolia, alors que les activités de traitement de l'eau et des déchets sont des secteurs essentiels, que la crise sanitaire fait rage et que l'emploi et la relance économique sont des enjeux prioritaires. J'ai le sentiment d'une perte du sens des priorités.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour ces réponses qui révèlent votre engagement et vos convictions.

M. Alain Cadec. – La décision de céder les parts d'Engie à Veolia a été votée lors d'un conseil d'administration contre l'avis de représentants de l'État, pourtant actionnaire principal d'Engie. Comment expliquer que l'État n'ait pas été suivi ? Estimez-vous que l'État a fait preuve de neutralité ?

Meridiam est une société de gestion d'actifs. Elle n'a pas d'expérience dans la gestion de l'eau. Pensez-vous qu'elle dispose des moyens de ses ambitions ? Pourra-t-elle assurer le développement des activités Eau de Suez ? Celles-ci sont-elles menacées en cas de rachat ?

M. Hervé Gillé. – On peut s'interroger sur l'information et la concertation autour du processus de rachat dans un contexte sanitaire difficile. Quelle a été l'association des salariés et des actionnaires au cours du dernier mois ?

Vous avez placé les activités relatives à la gestion de l'eau en France dans une fondation de droit néerlandais, avec inaliénabilité des actifs pendant quatre ans, décision qualifiée de « pilule empoisonnée » par Antoine Frérot. Vous avez fait le choix de la confrontation. Certains actionnaires minoritaires de Suez estiment que cette décision leur

porte préjudice et menacent d'engager la responsabilité civile ou pénale des membres du conseil d'administration. Que leurs répondez-vous ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Vous avez essayé de trouver des investisseurs capables de soumettre une offre alternative. Le fonds Ardian avait manifesté son intérêt le 1^{er} octobre et avait indiqué son souhait de constituer un consortium d'investisseurs. Est-ce par manque de temps qu'une offre de rachat n'a pu être déposée ? Avez-vous consulté d'autres investisseurs, comme Meridiam par exemple ?

Enfin, vous avez évoqué les conséquences sur le secteur de l'eau et des déchets : d'autres actifs devront-ils être cédés en cas de rachat ?

Mme Nadine Bellurot. – Vous avez expliqué qu'il y avait un risque de destructions d'emplois. Quels sont les emplois menacés ? Quel est le risque de perte de technologie ? Doit-on craindre une baisse de la qualité de services et une hausse des prix pour les usagers ?

Quelles seraient les garanties qui seraient susceptibles de vous faire changer d'avis sur cette opération ? Enfin, estimez-vous qu'il y a eu une collusion entre Veolia et Engie ?

M. Philippe Varin. – En ce qui concerne la cession des parts d'Engie contre l'avis de l'État, je ne peux que vous inviter à poser la question à M. Clamadieu ! Factuellement en tout cas, la manière dont ce vote s'est déroulé n'est pas claire... Il n'est jamais arrivé qu'une société dont l'État possède 23,4 % passe outre son avis. De plus, certains administrateurs ont quitté la salle au moment du vote. Bref, cela n'est pas clair.

Lorsque le 3 septembre, le Premier ministre, s'exprimant à propos du plan de relance, a indiqué, en réponse à une question de journalistes, que cette offre avait du sens, ces propos ont eu des conséquences immédiates pour nous. Nous recherchions alors des investisseurs pour former une offre alternative. Ils ont été dissuadés : nul investisseur français ne souhaite s'opposer à l'État. Le ministre de l'économie a corrigé cette position par la suite, indiquant que l'État resterait neutre, qu'il fallait donner du temps au temps et que l'offre ne devait pas être inamicale. À partir de ce moment, nous avons pu recommencer à discuter avec des investisseurs.

Mais le mal était fait, nous avions pris du retard, d'autant plus que l'échéance fixée au 30 septembre par Antoine Frérot était très brève. Il n'a d'ailleurs pas accepté de la repousser, sauf lorsque Engie a demandé un délai de cinq jours supplémentaires, jusqu'au 5 octobre. Il est quasiment impossible de trouver une offre alternative en deux semaines. Ardian avait déposé une lettre d'intention, et demandait un délai de quatre à six semaines pour parvenir à un accord engageant. Nous avons manqué de temps, d'autant plus que le président d'Engie a indiqué à la présidente d'Ardian qu'il considérait que sa démarche n'était pas amicale. Est-ce bien le rôle du président d'Engie de décourager des offres alternatives ?

M. Bertrand Camus. – Il faut distinguer la qualité d'un investisseur et l'entreprise. On sait que pour faire face au changement climatique, nous aurons à investir massivement dans les infrastructures d'eau. La Seine, par exemple, aura deux fois moins d'eau en été en 2040 : il sera donc nécessaire de doubler l'efficacité du traitement des eaux. La question du financement n'est pas première dans la mesure où ils sont plus facilement disponibles dans le monde d'aujourd'hui. La différence se fera dans le développement de

capacités technologiques permettant de réaliser ces investissements à moindre coût et d'abaisser la facture pour l'usager, à l'image du photovoltaïque qui coûtait très cher au début et dont les coûts de revient ont été abaissés.

Il y a donc un enjeu lié au maintien des savoir-faire et à la maîtrise des technologies. Ainsi, pour traiter les micropolluants, on utilise des techniques membranaires assez poussées que nous maîtrisons dans notre portefeuille international, en particulier grâce à GE Water. Il faut donc se poser la question du découpage des activités de Suez Eau France et s'assurer que cette entité puisse être viable. C'est là où le bât blesse. Notre activité de gestion de l'eau en France, dans le cadre de délégations de service public (DSP), est associée à des activités de constructions de stations. C'est un héritage de la société Degrémont. Cette activité est déficitaire en France, mais rentable grâce à l'international, et c'est ce qui nous permet d'innover et d'investir. Il en va de même pour le digital, le comptage intelligent, les algorithmes de gestion dynamique des réseaux. Notre laboratoire de recherche, qui a trouvé la technique permettant de détecter la présence du virus de la covid-19 dans les eaux usées, est intégré dans un réseau mondial et on ne saurait l'isoler. Or, soit il sera récupéré par Veolia, auquel cas il ne restera plus qu'un seul acteur, soit il restera chez le repreneur des activités Eau, mais celles-ci ne permettront pas de financer son développement à terme.

Meridiam est un investisseur spécialisé dans les infrastructures. Nous avons d'ailleurs noué des partenariats avec lui à l'international, mais il n'a guère d'expérience en France et aucune dans l'eau. Il est aussi un petit peu bizarre que, dans cette opération, Veolia choisisse son futur concurrent – les meilleurs amis deviendront-ils les meilleurs ennemis ? – à un moment où de nombreux contrats vont devoir être renouvelés : en Île-de-France, ou dans de grandes villes qui ont annoncé leur passage en régie, comme à Lyon ou Bordeaux. Le marché de l'eau évolue et le portefeuille de Veolia sera touché.

Nos salariés n'ont pas été consultés. Ils ont déposé un recours. Le tribunal de Paris a ordonné le lancement d'une information-consultation du comité social et économique. La question sous-jacente est de savoir si l'acquisition d'un bloc de 29,9 % des parts d'Engie par Veolia peut être dissociée, ou non, de la totalité du projet de prise de contrôle de Suez. Dans ce cas, l'information des salariés est nécessaire quant aux conséquences sur l'emploi et sur l'entreprise, de manière assez détaillée, afin qu'ils puissent se prononcer. Le tribunal a statué le 9 octobre dernier, soit quatre jours après la cession des parts d'Engie. L'appel sera jugé ce jeudi. Les actionnaires salariés, qui possèdent 4 % du capital, ont un représentant au sein du conseil d'administration de Suez qui est pleinement informé de la situation et de la stratégie développée par le conseil d'administration. Nous avons également des contacts fréquents avec l'ensemble de nos actionnaires, y compris les activistes. Nous avons ainsi eu un long échange avec eux la semaine dernière après la présentation de nos résultats, ce qui nous a permis de les informer et de leur expliquer les prises de position de l'entreprise.

M. Philippe Varin. – La fondation de droit néerlandais constitue pour nous un outil de négociation qui permet au conseil d'administration de Suez d'exister durant la négociation autour d'un sujet majeur pour la société. Elle a été créée le 23 septembre. Sans cela, l'affaire aurait été pliée le 30 septembre. Nous n'avions guère le choix. J'ai demandé au président d'Engie de pouvoir être auditionné par son conseil d'administration afin d'expliquer notre position. Cela ne me semblait pas exorbitant... mais cela m'a été refusé. Dès lors n'étant informés ni par Veolia ni par Engie, nous avons pris cette décision.

Cette fondation est mise en place pour quatre ans. Elle est désactivable à tout moment par simple délibération du conseil d'administration de Suez. Je constate d'ailleurs

que, depuis, Veolia a relevé le prix de son offre et que la question de l'activité eau en France a enfin été posée. Cette activité est au cœur de Suez. Elle recouvre non seulement l'activité opérationnelle, mais aussi la recherche et développement qui bénéficie de nos expériences industrielles dans le monde. Si l'on restreint le champ d'activité à la France, la recherche dépérira.

Les actionnaires minoritaires auxquels vous faites allusion représentent 0,5 % du capital. Nous avons rencontré les actionnaires. Les grands actionnaires ont bien compris que la fondation avait été créée pour répondre spécifiquement au problème posé par l'initiative de Veolia, mais qu'elle n'était pas destinée à servir de barrière contre d'autres offres. Il ne s'agit donc pas d'une pilule empoisonnée aux effets très larges.

Lorsque j'ai rejoint le groupe le 15 mai, Jean-Pierre Clamadieu m'avait indiqué que la part d'Engie dans Suez ne resterait certainement pas inchangée durant la durée de mon mandat. Avec Bertrand Camus, nous avons donc anticipé et contacté des investisseurs possibles, prêts à reprendre certaines tranches des parts d'Engie, et des partenaires habituels de Suez. Nous voulions, dans le consensus, trouver les bons investisseurs, y compris étrangers, pour renforcer l'entreprise. Lorsque le 30 juillet, M. Clamadieu m'a appelé pour me dire que son conseil avait décidé la vente du bloc de 31,7 %, on s'est dit qu'il fallait passer de la phase exploratoire à la phase opératoire. À l'époque, le président d'Engie disait qu'il n'y avait pas d'urgence, car Engie n'avait pas besoin de cash immédiatement. Il avait dit publiquement que son intention était de réaliser cette opération à l'horizon début 2021. Mais les choses se sont accélérées et le 30 août nous avons été confrontés à la proposition de Veolia, avec un délai extrêmement court. Ardian était porteur d'une offre qui rassemblait plusieurs investisseurs. Nous n'avons pas travaillé avec d'autres investisseurs.

M. Bertrand Camus. – L'offre de Veolia pourrait entraîner des dyssynergies – c'est-à-dire des ventes d'activité - au regard du portefeuille d'activités de Suez. Elles pourraient notamment résulter des règles de la concurrence et des lois antitrust dans les différents pays. Une autre dimension qui n'est pas du tout prise en compte actuellement concerne l'approche politique du sujet : la plupart des pays ont, en effet, des législations limitant les investissements étrangers. Enfin, il ne faut pas oublier d'inclure les ventes d'actifs qui seraient nécessaires pour financer l'opération.

Les sujets antitrust concernent surtout l'Europe et seront examinés par la Commission européenne : entre 70 et 75 % de nos 5,5 milliards d'activités dans le traitement des eaux et des déchets en France devront être cédés. Il en va de même au Royaume-Uni ou en Australie. Au Maroc, Veolia et Suez traitent l'eau de la plupart des grandes villes : Casablanca pour Suez, Rabat, Tanger et Tétouan pour Veolia. Le ministère des finances marocain a déjà exprimé ses inquiétudes. En Chine, nous avons construit deux belles *success stories*, en partenariat avec des partenaires locaux et nous avons de nombreux projets dans l'eau, l'assainissement et les déchets. Comment leur expliquer que l'on fusionne pour créer un champion mondial destiné à les empêcher de se développer ? Au total, nous estimons que des cessions à hauteur de 40 % du chiffre d'affaires du groupe seront nécessaires.

Beaucoup d'emplois basés en France sont liés à notre activité internationale : au siège, dans les centres de recherche, etc. Dans la construction, par exemple, le cœur de l'activité mondiale de Degrémont est à Rueil-Malmaison, même si le groupe possède également une plateforme en Inde pour les dessins ou en Espagne sur le dessalement. Les risques de pertes d'emplois sont donc réels si l'activité mondiale disparaît.

Veolia entend aussi procéder à des ventes par appartement dans l'activité déchets, ce qui revient à conserver l'unité la plus performante des deux sociétés dans chaque région, et donc à vendre le reste à d'autres acteurs qui ont déjà des services support ou commerciaux et qui n'auront donc pas besoin de garder ces emplois.

Nous avons signé cet été un accord de vente à Veolia d'Osis, une filiale de curage de réseau, qui n'est pas une activité stratégique pour Suez, ce qui montre que nous n'avons pas les mêmes priorités.

Nous n'avons jamais eu de souci avec Veolia sur les transferts de personnels, qui ont lieu à chaque perte ou gain de délégation de service public, et qui sont encadrés par des statuts, définis sous l'égide des fédérations professionnelles comme la FP2E. Mais dès lors que l'on transfère des activités chez des acteurs qui ne sont pas régis par les mêmes statuts, on peut craindre une dégradation des conditions sociales, dans la mesure où Veolia comme Suez offrent des statuts avantageux, en raison de leur rayonnement mondial et de leur besoin de recruter des collaborateurs à l'international.

On estime que 4 000 à 5 000 emplois directs sont menacés en France, sans compter les emplois indirects, comme le gardiennage ou les services informatiques.

Nous avons en outre des savoir-faire et des technologies différentes. C'est le résultat de choix délibérés. C'est le cas du comptage intelligent : nous avons fait le choix de la radiofréquence, tandis que Veolia a choisi une autre technologie de transmission. Cette concurrence est stimulante. Dès lors, si l'un des deux acteurs disparaît, l'équipe France n'aura plus accès qu'à une seule technologie, en France comme à l'international. Veolia n'a pas été intéressée par le rachat de GE Water en 2017, car cela ne correspondait pas à sa stratégie. De même, nous sommes les seuls à pouvoir répondre à un appel d'offres à Singapour sur la télérélève intelligente.

Faut-il craindre une évolution des prix ou de la qualité de service ? En cas de difficultés, si le prix ne bouge pas, il faut craindre une détérioration de la qualité de service, et donc l'arrivée de nouveaux prestataires, espagnols par exemple.

M. Philippe Varin. – Il est important que Suez continue à fonctionner dans son intégrité, en *stand alone*. Le plan « Suez 2030 » donne de bons résultats et doit continuer à être mené, au-delà de la crise que nous traversons. Si des investisseurs étaient intéressés par Suez, il est aussi de notre rôle de les alimenter dans leur réflexion, comme nous l'avons fait avec Aridian.

Alors, quelles garanties Veolia pourrait-elle fournir pour nous amener à changer notre point de vue ? Trouvez-vous normal tout d'abord que le conseil d'administration de Suez n'ait pas reçu de la part de Veolia le moindre document récapitulant son offre ? En tant que président du conseil de Suez, j'ai un devoir fiduciaire d'instruire le dossier. Or, nous avons tout appris par voie de presse : le 30 août, le 5 octobre ou encore ce matin ! Curieuse manière de mener des négociations...

À partir du 30 août, sous l'impulsion du ministre de l'économie et des finances, nous avons été incités à discuter avec M. Frérot. C'est ce que nous avons fait, mais ce n'est pas allé bien loin. Nous étions très attachés à trouver une solution française. Mais, la piste n'a pas fonctionné et nous n'avons pas pu avancer. Depuis le 5 octobre, nous attendons qu'une offre formelle soit déposée. Nous invitons Antoine Frérot à le faire.

Nous serons alors attentifs au projet industriel global, au-delà du slogan sur la création d'un champion national : l'évolution de l'emploi, les synergies, l'investissement, les remèdes au regard du droit de la concurrence, etc. Encore faut-il avoir une proposition formelle, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui...

Quant au caractère amical mis en avant depuis le début, il est difficile de l'apprécier lorsque le président de Veolia dit que l'« on n'arrête pas un train lancé » ! L'agressivité et l'outrance verbale ne sont pas de bons moyens pour rapprocher les points de vue.

M. Fabien Gay. – Cette fusion est révélatrice du capitalisme de ces trente dernières années : des entreprises publiques qui détenaient des monopoles publics ont été démantelées avec la dérégulation, et finalement on obtient des monopoles privés ! En filigrane, le véritable enjeu pour le Gouvernement est la restructuration d'Engie et son démembrement au profit de Total. Je n'ai pas la même vision que vous sur la loi Pacte. Celle-ci ne pose aucun garde-fou au capitalisme financiarisé et aux OPA hostiles. C'est pour cela que Veolia agit, alors même que les délégations devront être renouvelées, notamment en Île-de-France.

Quelles sont les dates précises du premier échange avec M. Clamadieu et du premier échange avec le Gouvernement ? Travaillez-vous sur une solution autre que le fonds Ardian pour éviter la deuxième étape de l'OPA hostile ? Veolia pourrait faire élire un nouveau conseil d'administration plus favorable : la fondation aux Pays-Bas est un élément de négociation, mais c'est tout de même un tigre de papier.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Pour quelles raisons le groupe Veolia a-t-il enregistré une baisse substantielle de chiffre d'affaires – 1,7 milliard d'euros – au cours du troisième trimestre, en particulier pour son activité à l'international ? Quels sont les principaux points de votre stratégie de développement à l'international ? Quelles seraient les conséquences de la fusion sur cette activité internationale ?

M. Bertrand Camus. – À mon sens, leur baisse de chiffre d'affaires tient aux effets de la covid-19 sur leurs comptes au deuxième trimestre, marqués par un redémarrage très lent de la Chine et par la première vague du virus en Europe, y compris en Europe centrale. Les chiffres du troisième trimestre seront connus la semaine prochaine. Nous-mêmes avons vécu un deuxième trimestre difficile, avec une baisse de 9 % ; nous sommes à peu près revenus au niveau de 2019 sur le troisième trimestre.

Lorsque nous reprenons des contrats à l'international – c'est le cas au Sénégal depuis le 1er janvier de cette année –, nous avons des cadres, mais aussi beaucoup de techniciens supérieurs issus de nos exploitations non seulement françaises, mais également marocaines, pour assurer le redémarrage de l'activité. L'absence de contrat international aurait évidemment des effets sur nos structures.

Nous gagnons des contrats, car nous sommes positionnés sur des secteurs, des pays ou des activités où le groupe Veolia ne l'est pas. Avec deux acteurs, notamment sur des positionnements différents, il y a deux fois plus de chances de gagner des contrats à l'international.

M. Philippe Varin. – Comme Engie était notre grand actionnaire, j'avais pour habitude, en tant que président du conseil de Suez, d'échanger avec son président avant

chaque réunion du conseil. J'ai ainsi évoqué avec lui courant juin le fait que nous commençons à rechercher des investisseurs potentiels. Le directeur général a également eu des contacts réguliers avec Engie en juillet. Nous avons eu un débriefing après son conseil le 30 juillet, et je l'ai eu au téléphone le 30 août.

Nous ne sommes pas une entreprise publique. Mais il nous est arrivé, avec Bertrand Camus, d'avoir des contacts avec les services de l'administration. À partir du moment où Bruno Le Maire avait retenu un principe de neutralité et indiqué qu'il était ouvert pour examiner d'autres options, nous avons travaillé avec lui, son directeur de cabinet et ses services pour faire en sorte d'avancer de manière coordonnée.

M. Jean-Paul Prince. – Comment vos discussions avec Veolia à propos de la vente d'Osis se sont-elles passées ? Vous menez des actions de suivi de la présence du coronavirus dans les eaux usées, notamment dans les communes espagnoles. Qu'en est-il en France ?

Mme Viviane Artigalas. – Veolia a annoncé que son projet de déposer une OPA sur les actifs de Suez n'interviendrait qu'après un accueil favorable du conseil d'administration de Suez et la désactivation de la fondation. Votre conseil d'administration n'est visiblement pas prêt de donner un tel accord. Mais Veolia a aussi indiqué attendre le résultat de la prochaine assemblée générale de Suez. Pensez-vous que cela ait des chances d'aboutir ? Si oui, à quelle échéance ?

M. Bertrand Camus. – Au mois de mars, nous avons fait le constat avec M. Frérot que les stratégies de nos deux groupes divergeaient. Nous avions indiqué qu'il n'y aurait pas de tabou à la vente d'un actif de Suez à Veolia si l'offre était bonne, en espérant une forme de réciprocité. La vente d'Osis s'inscrivait dans cette perspective. Il y avait trois entreprises, toutes trois françaises, en lice. Les négociations se sont conclues le 10 août. Comme ils avaient la meilleure offre, j'ai tenu parole, et nous avons signé.

La technique relative au coronavirus a été développée en partenariat avec plusieurs acteurs, en particulier l'université de Lorraine. Elle est déjà opérationnelle en Espagne. Pour la France, nous avons obtenu l'agrément la semaine dernière. Nous allons donc pouvoir passer à l'étape suivante : la mise en œuvre auprès des collectivités qui le souhaitent.

M. Philippe Varin. – Vous comprendrez que je ne puisse pas répondre à la question sur les chances d'aboutir d'une telle opération lors d'une assemblée générale. Ce que vous lirez ce soir dans la presse n'apporte pas d'élément nouveau. On nous dit que l'offre ne sera émise qu'une fois la fondation désactivée et le conseil en situation d'accueil amical ; c'est un peu redondant... Encore une fois, tant qu'il n'y a ni offre formelle, ni projet industriel, ni précisions sur l'emploi, on ne pourra pas avancer. Évidemment, si le train est lancé à grande vitesse sans qu'on puisse l'arrêter, la négociation ne sera pas évidente.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Quel est aujourd'hui l'état d'esprit de vos clients, les collectivités, notamment sur les appels d'offres en cours ? Comment l'incertitude actuelle est-elle ressentie sur le terrain ? Vous avez indiqué que vous prendriez toute votre part à la mise en œuvre du plan de relance. Là encore, la situation présente n'est-elle pas de nature à vous empêcher de répondre à certains projets ? Continuez-vous de travailler à une recomposition alternative du capital ?

M. Jean-Claude Tissot. – M. Frérot déclare aujourd’hui que le seul obstacle à l’OPA est l’actuel conseil d’administration de Suez. Cette opération financière de grande ampleur nous inquiète particulièrement pour les salariés du groupe Suez, dont l’emploi ne doit pas être menacé. La disparition d’un siège social, la réduction des équipes de recherche et de développement et des équipes de terrain sont aussi des éléments préoccupants. À court terme, en vue des potentielles négociations à venir, que proposez-vous pour préserver les emplois ? À moyen terme, si jamais l’opération n’aboutit pas, que prévoyez-vous pour définitivement rassurer les salariés de votre groupe ?

M. Serge Babary. – Avec Suez et Veolia, nous avons deux champions dans le domaine de l’eau. Quel est le rythme de développement du marché dans les secteurs d’activité qui sont les vôtres ? Pouvons-nous espérer conserver deux champions dans un marché en très fort développement ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Le journal Le Monde d’aujourd’hui indique : « [...] Antoine Frérot, a décidé de contre-attaquer. Dans un entretien au Monde, il appelle les autres actionnaires de Suez à débarquer le conseil d’administration récalcitrant ». Jusqu’à quel point votre conseil d’administration est-il solide ?

Me confirmez-vous que le ministère de l’économie a donné son accord au rachat de Suez par Veolia au mois de juillet ?

M. Bertrand Camus. – Nous avons l’obligation d’être des concurrents exemplaires, ne serait-ce que par rapport au droit européen. Les clients se disent : « Si je n’ai plus le choix, je vais peut-être faire différemment. Je ne veux pas ouvrir la porte à d’autres acteurs internationaux. Il y a tout ce qu’il faut en France en termes de compétences. » Le cas du Sénégal est un bon exemple. Nous avons battu un fonds d’investissement. En termes de prix, nous étions au deuxième rang, et Veolia au troisième, en étant 20 % plus cher. La perspective de l’avoir comme opérateur ne réjouit pas beaucoup nos interlocuteurs...

Philippe Varin faisait référence à notre devoir vis-à-vis de nos parties prenantes, c’est-à-dire de nos actionnaires, de nos salariés, mais aussi de nos clients. Toute solution, notamment s’agissant de l’eau ou des déchets, devra garantir leur protection, c’est-à-dire ne pas transférer l’activité à un acquéreur qui ne pourrait pas respecter les engagements du contrat.

Chez Suez, des activités se réduisent, mais d’autres emplois se créent, par exemple dans le domaine de l’analyse des données. Nous essayons à chaque fois de repositionner les équipes sur des activités nouvelles. En dix ans, il n’y a pas eu un plan social chez Suez, malgré l’intensification de la concurrence, en particulier sur le marché de l’eau, tandis que Veolia en a connu trois ou quatre.

Nous avons des ambitions de développement. Nous voulons nous positionner sur de nouvelles activités : l’air, la dépollution des sols... Nous appréhendons l’environnement dans un contexte global, pour aller chercher des relais de croissance. C’est créateur d’emplois, notamment localement, avec des niveaux de technicité de plus en plus importants. Il y a beaucoup de possibilités de développer l’emploi sur ces activités.

Le potentiel de développement des marchés est très important. Nous avons énormément travaillé la sélectivité : choisir les bons modèles pour les bons pays. Nous investissons plutôt dans les pays type OCDE, où les investissements sont protégés. En

revanche, nous avons la capacité d'intervenir ailleurs, par exemple en Ouzbékistan, où c'est l'État qui finance les investissements nécessaires. À la fin de notre première vague de rotation d'actifs, le groupe avait une croissance organique de 1 % à 2 % par an. Nous visons 4 % à 5 % à l'horizon 2023.

Il y a de la place pour deux champions, mais chacun devra faire des choix. Nous avons décidé d'abandonner les activités sur lesquelles nous estimons que nous ne serons pas compétitifs dans le long terme. Avec l'émergence de la concurrence, notamment chinoise ou indienne, il faut se spécialiser, se recentrer : le temps où l'on pouvait espérer tout faire, partout, est révolu car les évolutions sont trop rapides. Sur des marchés en pleine explosion, avec des besoins partout, il y a vraiment de la place pour plusieurs acteurs compétents.

M. Philippe Varin. – Nous connaissons une certaine stabilité de notre capital, ce qui est plutôt bon signe ; cela signifie que nos actionnaires sont des actionnaires longs et solides.

Je préside le conseil d'administration depuis le 15 mai. J'en ai présidé d'autres auparavant. C'est un conseil où l'échange est très libre, mais qui partage la même boussole. Nous prenons nos décisions en essayant au maximum d'optimiser nos responsabilités vis-à-vis des actionnaires, du personnel et des clients. Le curseur sur certaines décisions n'est pas toujours évident. Mais cette boussole est absolument essentielle. En particulier, la loi Pacte nous inspire dans nos décisions. Je sens un très fort engagement. Nous avons 4,3 % d'actionnaires salariés. Ils sont représentés au sein du conseil d'administration. Nous avons récemment fait entrer deux nouveaux administrateurs : le président d'Atos et le président-directeur général d'Allianz France. Bien que les échanges soient souvent toniques, toutes les décisions ont été prises à l'unanimité depuis mon arrivée.

Je n'ai malheureusement pas la réponse à la question sur un éventuel accord du ministère de l'économie et des finances. Je peux simplement vous livrer un élément factuel : le représentant de la Caisse des dépôts et consignations au conseil d'administration de Veolia a voté, puisqu'il y a eu unanimité, la décision de faire une offre. Ce n'est sans doute pas complètement un hasard...

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie.

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

La réunion est close à 16 h 40.

Mercredi 4 novembre 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. François Bayrou, haut-commissaire au Plan (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 11 h 30.

La réunion reprend à 16 h 30.

Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de M. Jean-Pierre Clamadieu, président du conseil d'administration d'Engie (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 heures.

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

Mercredi 21 octobre 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

Projet de loi de finances pour 2021 – Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement (en téléconférence)

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le délégué général pour l'armement, merci d'avoir accepté notre invitation. Je commencerai par des compliments : dans nos visites successives aux forces armées, nous observons réellement la concrétisation de la LPM et les efforts conduits par la direction générale de l'armement (DGA). L'éreintement si souvent évoqué ces vingt dernières années commence à faire partie de l'histoire. Au titre des réussites, je citerai le récent tir de missile de croisière naval par le sous-marin nucléaire d'attaque Suffren. Le MdCN, tiré pour la première fois depuis un sous-marin, renforce considérablement la capacité de frappe de notre marine. Je souhaitais vous adresser mes félicitations, car ces résultats sont dus à l'engagement de la DGA.

Nous nous réjouissons de vous recevoir à l'occasion de l'examen du PLF 2021. Nous sommes particulièrement désireux de recueillir votre analyse sur le contexte de ce PLF, le troisième de la LPM.

La crise sanitaire a entraîné de nombreuses perturbations. Nous souhaitons savoir si un risque de sous-consommation des crédits est à déplorer du fait de la covid-19.

En particulier, sur les nouveaux véhicules blindés Griffon : moins d'une centaine devrait être livrés en 2020, au lieu des 128 prévus. Je crois que seuls 31 véhicules ont été reçus pour le moment, ils sont très attendus. Nous sommes très attentifs à la sécurité de nos troupes, notamment celles engagées dans les OPEX. Ces nouveaux matériels offrent des conditions de sécurité bien supérieures à ce que nous connaissions auparavant. Le retard pris en 2020 pourra-t-il être rapidement rattrapé ?

La DGA a été réactive face à la crise sanitaire. Un plan de soutien à la filière aéronautique d'un montant de 600 millions d'euros a été annoncé par le gouvernement en juin. Dans ce cadre, trois avions de transport et de ravitaillement MRTT ont été commandés cet été. Cela était attendu par nos industriels.

La DGA a participé à la recherche de solutions innovantes dans la lutte contre la covid-19 et s'est fortement impliquée dans le soutien à la BITD. Elle a notamment mis en place une indispensable cellule de soutien aux entreprises. Quel diagnostic faites-vous de l'impact de la crise sur les industriels, sur la BITD ? Quel est le bilan de l'action de cette cellule de soutien ?

Enfin, comment envisagez-vous l'actualisation de la LPM, moment fort de 2021 ? Nous nous réjouissons de la mise en œuvre de la LPM 2019-2025, sur les trois exercices, conformément aux prévisions. Nous avons quelques inquiétudes : le coût d'achat de nouveaux Rafale ou encore les conséquences de l'incendie du sous-marin La Perle ne sont pas financés. Nous sommes attentifs aux informations que vous pourrez nous apporter.

Des marches budgétaires très importantes de la LPM restent à franchir : 3 milliards d'euros annuels, jusqu'à 44 milliards d'euros en 2023 et un effort de remontée en puissance qui devra être poursuivi. Sommes-nous d'accord sur le fait que l'actualisation de la LPM prendra la forme d'une loi ? Il s'agit en tout cas de la position du Sénat, nous l'avons rappelée au gouvernement.

M. Joël Barre, délégué général pour l'armement. – Merci Monsieur le Président. Je vous remercie pour vos propos introductifs chaleureux que je transmettrai à mes équipes.

Je vous propose de porter cette introduction sur trois points : d'abord, un premier point sur le budget 2020. Ensuite, j'évoquerai l'impact de la crise sanitaire à travers les sujets évoqués ; enfin, je m'attarderai sur le projet de loi de finances 2021. J'ajouterais également un point sur l'actualisation de la LPM en 2021 puisque vous m'interrogez à ce propos.

Concernant l'exécution 2020, pour les paiements du programme 146, les besoins de paiement ont été actualisés à 14,8 milliards d'euros, pour une ressource de 12,6 milliards d'euros, en incluant dans ces ressources les 504 millions d'euros de réserve, actuellement gelés.

Sur ce problème de la réserve, nous avons, au cours de cette année 2020, appliqué une modalité de gestion qui ajuste les engagements de l'année au fur et à mesure de nos prévisions de paiement ; en tenant compte de l'avancement des contrats passés, des évolutions de besoins de paiement liés à des retards de programmes ou des gains de gestion. Cette gestion dynamique, pilotée par Éveline Spina, directrice financière de la programmation, déjà mise en place en 2019, permet de nous rendre suffisamment résilients à ce qui pourra advenir d'ici la fin de l'année sur cette réserve budgétaire du 146.

La DGA est extrêmement attentive au report de charges à la fin de l'année 2020, pour l'instant conforme au chiffre de la trajectoire LPM, soit 2,4 milliards d'euros. Le mécanisme mis en place le permet : les retards pris dans la réalisation des travaux à cause de la covid-19 sont compensés par les dépenses additionnelles pour le soutien à notre industrie (en particulier aéronautique), mais aussi par les différentes mesures d'aides à l'industrie de notre BITD, prises au fur et à mesure du développement de la crise, comme la facilitation et l'accélération des paiements par exemple. À la fin de 2020, nous pensons être dans la trajectoire LPM sur le report de charges.

J'aborderai les principales livraisons attendues cette année. Pour l'armée de terre, vous avez évoqué le cas des Griffon, notre objectif de fin d'année est un peu en deçà de 100 pour un chiffre initial fixé à 128. De manière générale, tous les retards pris pour cause de crise sanitaire seront rattrapés dans le courant de l'année 2021. Pour les Griffon, il en sera ainsi au premier trimestre 2021, d'autres commandes prendront éventuellement un peu plus de temps.

Nous aurons fourni les deux premiers avions ATL2 rénovés de notre marine et réceptionné et livré le Suffren à la marine dans les semaines qui viennent.

Pour l'armée de l'air, les deux premiers avions légers de surveillance et reconnaissance seront livrés. Nous aurons livré un A400M de plus par anticipation et un MRTT Phenix. Il s'y ajoute les deux premiers A330 du plan de relance aéronautique.

Afin de terminer le panorama de la situation 2020, j'évoquerai les besoins de paiements du programme 144, à hauteur de 900 millions d'euros, sur la trajectoire de la LPM qui nous amène à 1 milliard d'euros en 2022. La totalité de la ressource des crédits sera consommée d'ici la fin de l'année.

Nous avons engagé, au titre de ces études préalables, la préparation du système de combat aérien du futur (SCAF), le char MGCS avec les partenaires allemands, le lancement de la phase de réalisation du porte-avions nouvelle génération, ainsi que des études préparatoires à nos systèmes spatiaux de prochaine génération.

Ainsi, pour conclure, sur la situation du budget 2020, nos retards de livraisons seront rattrapés au plus tard courant 2021.

Quant à l'activité de la DGA pendant la crise sanitaire, je souligne qu'au-delà du Suffren nous avons validé en juin le lancement d'un missile balistique stratégique M51 par le Sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE) Le Téméraire, dans le cadre d'un essai d'ensemble. Réussir l'ensemble de nos activités « sous-marins » n'était pas une chose aisée pendant la crise, compte tenu des difficultés à mettre en place les gestes barrière dans un tel contexte.

Nous sommes également parvenus à livrer les premiers systèmes de minidrones de reconnaissance (SMDR) pour expérimentation à l'armée de terre. Les essais Jaguar ont été entamés dans le cadre des objectifs de 2021.

Nous avons donc réussi à maintenir un plan de priorités concernant la dissuasion, le maintien des postures de sécurité et les opérations extérieures et maintien en conditions opérationnelles.

Nous avons retrouvé un niveau d'activité normal depuis l'été, avec un certain pourcentage de télétravail pour nos équipes quand cela est possible, de manière à garantir l'efficacité de notre mission et le respect des précautions sanitaires.

Vous avez évoqué la lutte contre l'épidémie à laquelle nous avons contribué avec l'appel à projets de notre agence de l'innovation de défense, avec le développement de solutions de transport et d'évacuation sanitaire et avec notre activité sur les masques qui en a facilité le déploiement sur l'ensemble du territoire.

Le plan de soutien aéronautique a été engagé en juin. Il représente un total de commandes d'un peu plus de 800 millions d'euros dont 600 millions pour le ministère des armées et le programme 146 avec la commande anticipée d'un troisième avion léger de surveillance et de renseignement (ALSR). Les trois avions A330 destinés à devenir les 13ème, 14ème et 15ème MRTT sont commandés, les deux premiers doivent être livrés d'ici la fin de l'année. Sont également inclus dans ce plan de soutien aéronautique les huit hélicoptères Caracal destinés au remplacement des Puma de l'armée de l'air. Ce plan de soutien comporte aussi des commandes de drones pour la marine. Les réalisations du programme 146 sont complétées par deux hélicoptères H145 pour la sécurité civile et dix hélicoptères H160 pour la gendarmerie nationale.

La cellule de soutien à la BITD a été mise en place au mois de mai : une centaine de personnels est mobilisée. Un peu plus de 1 200 ont été identifiées : à ce jour 1 075 entreprises ont été visitées et 120 relèvent d'une situation qualifiée de « préoccupante ». Pour

ces dernières, des actions de remédiation ont été engagées : facilités ou accélérations de paiements, anticipations ou nouvelles commandes, aides à l'obtention de prêts auprès des banques, aides à l'obtention de prêts garantis par l'État (PGE), aides à la réponse aux appels d'offres prévus dans le plan de relance :des appels à projets existent dans le domaine aéronautique, dans le domaine de la résilience des industries et dans le domaine des territoires de l'industrie. Sur l'ensemble de ces appels d'offres pilotés par Bercy, nous travaillons avec la Direction générale des entreprises (DGE) et les régions pour les aider dans la sélection des projets retenus. Nous encourageons les entreprises à présenter des projets dans le cadre de ce plan de relance. Nous continuerons tout au long de la crise.

Nous complétons cet aspect d'aide directe à nos industries par l'aspect capitaliste, grâce à un doublement du montant du fonds Definvest, en place depuis 2017 pour soutenir les entreprises. Depuis la création de ce fonds, nous avons soutenu huit entreprises dans lesquelles une quinzaine de millions d'euros ont été investis. Nous avons pu faire bénéficier les entreprises d'un effet de levier de l'ordre de six, grâce à des investissements privés additionnels.

Dans les semaines qui viennent, un fonds complémentaire sera créé, visant à soutenir les start-ups et entreprises innovantes. Ce fonds, mis en place avec BPI France, porterait sur un montant de 200 millions d'euros.

Nous devons assurer la sécurité et la santé de nos salariés, nous respectons pour cela les consignes sanitaires. Si la situation ne s'aggrave pas de manière significative dans les mois qui viennent, nous pourrons continuer à répondre à nos missions.

En ce qui concerne le PLF 2021, nous sommes sur la trajectoire de la LPM pour le P146 et le P144. Le P146 prévoit d'augmenter l'allocation en crédits de paiement de 1,1 milliard d'euros (soit 13,6 milliards d'euros au total). Cet effort supplémentaire par rapport à 2020 portera essentiellement sur les programmes à effet majeur puisque ceux-ci représentent 700 millions d'euros dans la hausse évoquée. Le développement et la réalisation des commandes de la LPM pourront ainsi se poursuivre, tout en réduisant le report de charges. Celui-ci passera à 2,1 milliards d'euros, contre 2,4 milliards prévus fin 2020.

Au titre de l'année 2021, la commande des premiers hélicoptères interarmées légers Guépard est emblématique. Nous en commanderons une trentaine en 2021.

En 2021, nous livrerons les blindés Griffon prévus pour l'armée de terre, auxquels s'ajouteront ceux retardés en 2020. Les vingt premiers blindés Jaguar seront eux aussi livrés au début de l'année 2021 ; les quatre prévus en 2020 sont malheureusement, eux aussi, en retard en raison de la crise. Quoi qu'il en soit, la qualification du véhicule a commencé. Nous livrerons les véhicules blindés légers (VBL) utilisés en OPEX. Ces derniers demandent une régénération particulière puisqu'ils ont été largement utilisés et continuent de l'être. Le programme est désormais prêt à la livraison à partir de l'année prochaine.

Pour la marine, vous avez évoqué le Suffren qui avait déjà effectué un tir de torpille lourde, avant le tir du MdCN. Nous livrerons les torpilles pour la marine en 2021 de manière à être au rendez-vous de la mise en service du Suffren. Nous continuerons la livraison des pods de désignation laser de Thales pour l'armée de l'air et de l'espace, sur lesquels nous avons aussi pris du retard. Les livraisons se poursuivront de manière générale (MRTT Phénix etc.). À l'horizon 2021, nous rejoindrons le calendrier de livraisons prévu à l'origine de la LPM.

Puisque l'armée de l'air est devenue l'armée de l'air et de l'espace, en 2021, nous assisterons au lancement du satellite CSO-2, prévu en 2020 reporté pour cause de disponibilité de lanceur. Le système de satellite de renseignement d'origine électromagnétique CERES sera, lui aussi, lancé en 2021. Deux systèmes satellitaires de nouvelle génération seront donc livrés à notre armée de l'air et de l'espace.

Pour les études amont du P144, 900 millions d'euros de paiements sont annoncés, soit une hausse de 10 % par rapport à 2020, sur la trajectoire de la LPM, permettant la poursuite des études déjà évoquées sur la préparation des systèmes futurs.

En ce qui concerne l'actualisation, les travaux sont en cours et ne font que commencer. Les engagements pris au titre de la LPM sont tenus en termes de gestion budgétaire, d'avancement des livraisons (les effets covid seront rattrapés en 2021), en termes de démarrage des programmes capacitaires, et en matière de coopération européenne. Ces engagements sont également tenus en matière de transformation interne à la DGA : sur l'innovation, la préparation et la conduite des programmes.

Le contexte géostratégique ne s'est pas amélioré depuis 2017 : le modèle d'armée 2030, au fondement de la LPM est plutôt à conforter qu'à affaiblir.

Troisième considérant à prendre en compte, concernant cette actualisation : nous sommes dans une situation de nécessaire relance de notre industrie. La BITD demande le soutien que nous lui apportons, mais la LPM en soi est une LPM de relance à la fois sur le plan capacitaire et industriel. Il me paraît donc judicieux de poursuivre cette trajectoire.

Enfin, nous avons montré ces dernières années que la France peut être la locomotive de l'Europe de la défense aussi bien sur le plan capacitaire et opérationnel que sur le plan du développement de nos programmes. Nous devons poursuivre cette trajectoire.

M. Christian Cambon, président. – Merci, Monsieur le Délégué général. Nous adhérons aux priorités que vous avez évoquées. Avant de passer la parole à nos rapporteurs, j'aimerais revenir sur la Perle, sur laquelle nous souhaiterions avoir quelques précisions.

M. Joël Barre, délégué général pour l'armement. – Une solution a été proposée. La ministre l'annoncera prochainement. Il y aura une solution dont l'objectif est de garantir la posture des sous-marins nucléaires d'attaque en opération telle qu'elle est demandée par notre marine.

M. Christian Cambon, président. – Très bien. Je laisse donc la parole à nos rapporteurs, d'abord à notre collègue Cédric Perrin pour le programme 146.

M. Cédric Perrin. – Nous pouvons nous réjouir que cette loi de finances respecte la LPM. Cependant, quelques inconnues demeurent et constituent des dangers pour le budget de la défense. Comment sera financé l'achat des douze nouveaux Rafale, récemment annoncé par la ministre ?

Nous avons demandé que la recette issue de la cession des Rafale de l'armée de l'air puisse contribuer au financement de ces nouveaux appareils : comment y parvenir ? Faut-il créer un compte d'affectation spécial au sein du budget de l'État ou doit-on procéder à une forme de troc en cédant d'abord nos appareils à Dassault ?

Quel pourrait être le produit de cette vente d'occasion ? Les 400 millions d'euros évoqués sont-ils confirmés ? Si oui, cela sera évidemment très insuffisant pour financer les Rafale neufs. D'autres programmes devront-ils être sacrifiés ? Vous avez évoqué la question du P146. Sera-t-il pénalisé sur d'autres points ?

Des questions similaires se posent sur la réparation du sous-marin La Perle. La question est éminemment financière : où allons-nous trouver les crédits pour financer ces opérations non programmées ou pas suffisamment budgétées dans la LPM ? Des interrogations s'offrent à nous et impacteront rapidement le programme 146.

Enfin, concernant les crédits de l'AID, pouvez-vous nous éclairer sur l'articulation entre l'AID et la DGA, deux ans après la création de l'AID ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Vous avez évoqué un fonds de 200 millions d'euros pour les start-ups. Le 7 mai dernier, j'ai interrogé le ministère sur les difficultés d'accès au financement des entreprises du secteur de la défense, notamment les PME. Une mission d'information sera bientôt lancée par les députés sur le sujet. Est-ce un début de réponse à ce problème rencontré par nos PME ?

Ma question porte sur les relations franco-britannique et franco-allemande. Il existe un décalage sur la perception que nous avons de l'engouement français, notamment par rapport à nos homologues allemands. Sur la relation franco-britannique, nous avons adopté le 15 juillet dernier dans cette commission un rapport sur le SCAF. Nous prônions avec Ronan Le Gleut une accélération du programme au vu du calendrier, qui prévoit la sortie des Tempest en 2035, alors que celle du SCAF est prévue en 2040. Un tel calendrier serait préjudiciable aux ventes du SCAF.

Pendant nos auditions, nous avions l'impression que nous, Français, ne prenions pas suffisamment au sérieux la motivation des Britanniques, voire négligions l'importance de prendre en compte leur approche, beaucoup plus globale que la nôtre. Les Britanniques travaillent déjà sur le système de systèmes alors que nous sommes concentrés sur le démonstrateur avec 2026 comme objectif. L'usine 4.0 de BAE Systems fera appel à l'impression 3D et à la robotique pour réduire les délais et les coûts. La technologie, dite des jumeaux numériques, devrait accélérer le développement de cet avion sans utiliser de démonstrateur. Les Britanniques évoquent entre autres un cockpit portable et un co-pilote virtuel.

L'ambition est la même que la nôtre, mais l'approche est totalement différente. Une étude publiée la semaine dernière souligne que le programme Tempest pourrait générer plus de 20 000 emplois hautement qualifiés et qu'il serait susceptible d'injecter plus de 25 milliards de livres sterling dans l'économie britannique d'ici à 2050. Devrions-nous être plus attentifs à ce qui se passe Outre-Manche ?

De même, nous semblons plus engagés que nos homologues dans le partenariat franco-allemand. Êtes-vous confiants dans les progrès réalisés ? Pourrons-nous atteindre un niveau d'engagement financier en 2021 rendant les programmes SCAF et MGCS irréversibles ?

M. Christian Cambon, président. – Pour prolonger la question d'Hélène Conway-Mouret : toute collaboration avec les Britanniques sur le SCAF est-elle véritablement

impossible ? Avec la crise sanitaire et les dettes invraisemblables contractées par les États, y-a-t-il de la place pour plusieurs nouveaux systèmes ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Monsieur le Président, pour les Britanniques comme pour nous, il s'agit d'un programme absolument nécessaire pour préparer l'avenir.

M. Olivier Cigolotti. – Monsieur le Délégué général, nous ne pouvons que nous réjouir de cette vente de Rafale à la Grèce et éventuellement à la Croatie. Pouvez-vous nous assurer que la charge ne sera pas trop lourde à porter pour notre armée ? Précédemment, nous avons fait part au Général Lavigne de notre inquiétude sur le fait qu'un certain nombre d'heures de vols ne soient plus disponibles et que les formateurs sur Rafale ne soient plus complètement libres pour nos aviateurs.

Concernant les contrats de maintenance dits verticalisés, vos services ont-ils pu en évaluer les bénéfices en matière de maintenance des équipements aéronautiques et terrestres ? Des éléments existants peuvent-ils nous être communiqués au titre de la LPM ?

Enfin, la propulsion du porte-avions de nouvelle génération devrait être nucléaire. Les décisions du Président de la République sont très attendues. Pour vos services, quelles sont les priorités en termes de crédits d'études amont et de calendrier dans le cadre de la LPM et du budget 2021 ?

M. Pascal Allizard. – Merci Monsieur le délégué général pour ces précisions. Vous avez exposé les dispositions prises pour aider les PME et ETI impliquées dans les programmes d'armement tout au long de la crise sanitaire. Nous sommes au commencement de la seconde phase. Pendant combien de temps pouvez-vous tenir à bout de bras certaines entreprises ? Certaines vous inquiètent-elles plus que d'autres, notamment dans le domaine aéronautique ? Ma question porte sur les entreprises qui présentent des risques de défaillance voire d'arrêt total.

À l'heure où le concept de souveraineté prend partout de l'ampleur, pensez-vous que nous fassions le nécessaire pour préserver notre souveraineté industrielle ? Vous n'éviterez pas la question sur le dossier Photonis, qui me donne l'impression d'être dans une impasse. Pouvez-vous nous donner quelques explications d'actualité sur ce sujet ? Cette impasse n'est-elle pas symptomatique des maux que nous subissons actuellement ?

M. Yannick Vaugrenard. – M. le délégué général, des conséquences sur les contrats et coopérations engagés avec les Britanniques sont-elles à craindre, dans un scénario où il n'y aurait pas d'accord sur le Brexit ? La continuité des projets est-elle garantie ?

Les PME qui s'occupent de défense sont souvent extrêmement compétentes et pourtant très fragilisées : elles doivent faire face à des sociétés étrangères prédatrices, très intéressées par leur savoir-faire. Indépendamment du soutien apporté par les pouvoirs publics aux PME, évoqué dans votre début d'intervention, une attention particulière est-elle portée à ces PME stratégiques de grande importance, très spécialisées et tournées vers la défense ?

Mme Vivette Lopez. – M. le Délégué général, en avril dernier, face à la pénurie de masques, la DGA s'était très fortement mobilisée pour identifier des solutions alternatives aux masques FFP2 et créer des homologations. Par ailleurs, des appels à projets pour des solutions innovantes, notamment sur les respirateurs artificiels, avaient été lancés. Pouvez-vous nous détailler les opérations que vous comptez mener face à la deuxième vague ?

M. Ronan Le Gleut. – Le 5 mai 2020, l’armée de l’air australienne s’est vu livrer le Loyal Wingman de la compagnie Boeing, un appareil autonome piloté par Intelligence artificielle. Cet été, le groupe aéronautique russe Kronstadt a également annoncé qu’il concevait un drone de combat de type Loyal Wingman au profit des forces aériennes russes, le « Grom ». Concernant le SCAF qui verra le jour en 2040, comment s’assurer de ne pas être « obsolete by design » ? Comment s’assurer de réaliser un véritable travail de prospective pour ne pas concevoir ce qui serait obsolète le jour de sa mise en œuvre ?

M. Joël Barre, délégué général pour l’armement – Merci pour toutes ces questions. À propos du programme 146 et de ses inconnues, vous avez raison de souligner M. Perrin, que l’exportation du Rafale constitue depuis le démarrage de la LPM une « hypothèque » à deux milliards d’euros. Nous avons besoin d’exporter le Rafale pour assurer la continuité nécessaire à la production des avions français. Tout ce qui advient aujourd’hui comme prospect à l’exportation, en particulier le prospect grec, est donc en soi une bonne nouvelle.

Évidemment, un problème de financement et de continuité de livraison à nos armées se pose. Nous y travaillons. Nous évaluons l’impact positif du prospect grec à six avions neufs auxquels s’ajoutent un peu plus de 400 millions d’euros pour les avions d’occasion, soit environ un milliard d’euros. Ce prospect lève donc la moitié de l’hypothèque de deux milliards d’euros.

L’exercice devra maintenant se mener en termes de flux budgétaires annuels au titre de l’actualisation. Les termes de l’actualisation, auxquels nous ajouterons d’autres prospects éventuels s’ils surviennent, vous seront présentés en début d’année prochaine. Ce sujet nous préoccupe mais tout prospect à l’exportation est bénéfique, sur le plan budgétaire comme sur le plan du maintien de la chaîne de production.

Sur la Perle, l’ordre de grandeur sur le plan budgétaire est d’environ 100 millions d’euros, dont une partie sera prise en charge au titre des assurances. Le montant résiduel, évalué à environ 60 millions d’euros, n’est pas déterminant pour l’exercice que nous mènerons.

Le porte-avions de nouvelle génération est prévu au titre de la LPM. Le calendrier du porte-avions a pour objectif une mise à disposition en 2038, avec une mise à la mer en 2036, à la fin de l’exploitation du Charles de Gaulle. Le niveau de crédits nécessaires a été identifié en fonction du mode de propulsion retenu.

M. Christian Cambon, président. – Avec un choix récent du Président de la République sur la propulsion nucléaire, selon la presse.

M. Joël Barre, délégué général pour l’armement – Je ne m’exprimerai pas au nom du Président de la République.

Quant à l’articulation entre l’AID et la DGA, au mois de mai dernier, un premier bilan d’activité de l’AID a été dressé. Il est très satisfaisant, notamment sur ses relations avec les autres équipes de la DGA travaillant à la préparation du futur : les études des programmes ou le développement technologique. Des échanges de personnels ont été mis en place. L’appel à projets évoqué sur la covid-19, lancé par l’AID, a bien démontré l’agilité du dispositif en termes de réactivité et d’efficacité dans un domaine qui n’était pas le nôtre.

L'AID fait partie des engagements tenus en matière de transformation de la DGA et de modernisation de son activité de préparation des programmes.

Pour répondre à Mme Conway-Mouret sur Definnov, les entreprises de défense se heurtent de plus en plus fréquemment à un phénomène de frilosité bancaire.

Un fonds de 100 millions d'euros sur cinq ans est ciblé sur les entreprises critiques, stratégiques, qui risqueraient d'être menacées. Le fonds complémentaire de 200 millions d'euros sera ciblé sur les entreprises duales, transverses, d'innovation technologique pour essayer d'entraîner les autres investisseurs.

Notre effet de levier est de six sur les fonds d'investissement, la démarche est productive, mais il convient de s'inquiéter du comportement des banques.

M. Christian Cambon, président. – Nous devons porter ce débat sur la place publique : les banquiers se dérobent alors que tout le monde doit avancer ensemble dans cette industrie de la défense.

M. Joël Barre, délégué général pour l'armement – Quant aux avancées des Britanniques, j'ai lu comme vous les travaux sur les jumeaux numériques et l'usine 4.0. Encore faudrait-il s'assurer de ce que recouvrent les annonces. Les Britanniques ont déclaré avoir investi 2 milliards de livres sterling ; nous avons déjà investi 150 millions d'euros sur les études préalables du SCAF et prévoyons d'investir 2,5 milliards d'euros sur la tranche 2021-2026. Cela est donc tout à fait comparable.

Je ne suis pas convaincu par les théories affirmant que les jumeaux numériques remplaceront les démonstrateurs. Les jumeaux numériques sont des maquettes numériques, la démonstration en vol est incomparable. Il n'est pas exact d'affirmer que nous ne réaliserions pas, contrairement à eux, un « système de systèmes ». Le démonstrateur de 2026 est bien un démonstrateur du « système de systèmes », pas seulement un démonstrateur de l'avion.

Cela rejoint une question posée par M. Le Gleut. Nous disposons aujourd'hui de cinq architectures de systèmes identifiées par les études préalables, au sein desquelles se présentent trois modèles d'avion différents et trois types de drones, y compris le Loyal Wingman. Ces études s'affineront encore et, en 2026, nous réaliserons une démonstration en vol, non pas uniquement de l'avion mais de l'avion et des drones retenus dans la configuration système.

Ainsi, nous aboutirons en 2027 à une définition du système de combat aérien du futur à l'horizon 2035-2040. Nous nous engagerons alors sur le calendrier de mise en service du SCAF. Nous ne pouvons pas le faire avant d'avoir réalisé l'ensemble des travaux préparatoires.

Nous ne fermons pas la porte aux Britanniques. Depuis qu'ils ont quitté le projet en 2017, nous avons veillé à maintenir le contact. Un programme de développement technologique conjoint existe. Il n'est certes pas de grande ampleur (25 millions d'euros chacun par an sur trois ans), mais nous avons veillé à maintenir ce lien.

M. Christian Cambon, président. – Il m'arrive d'être parfois plus confiant dans une coopération franco-britannique que franco-allemande.

M. Joël Barre, délégué général pour l'armement – C'est pourquoi ce lien est essentiel.

Quant au programme 178, depuis que le MCO aéronautique a été repris en main avec la création de la DMAé, sur l'A400M nous avons doublé le nombre d'avions disponibles en moyenne :nous sommes passés de trois à six, avec des pics réguliers à onze avions disponibles sur dix-sept. Sur le Caracal, nous sommes passés de cinq sur dix-huit en 2017, à huit aujourd'hui. Nous avons doublé le nombre d'heures de vols réalisables dans l'année sur les Fennec de l'armée de terre, l'un des sujets les plus critiques (de 2500h de vol en 2018 à 5000 en 2020). Une mécanique d'amélioration de cette disponibilité est en marche, ses premiers résultats sont aujourd'hui tangibles.

Sur le Rafale, nous nous sommes accordés avec Dassault pour dégager de la disponibilité supplémentaire de six avions au cours de l'année prochaine, grâce à une meilleure pratique dans le remplacement des pièces qui tombent en panne. En 2022, la poursuite du contrat de verticalisation passé par la DMAé avec Dassault doit nous apporter dix avions disponibles en 2022.

Parfaitement conscients de ces difficultés sur la disponibilité des moyens aéronautiques depuis 2017, nous sommes sur la bonne voie pour les résoudre. Nos objectifs sont suffisamment solides et permettront de concilier l'exportation du Rafale et la nécessité de maintien du nombre d'avions en ligne nécessaire à nos armées.

La formation fait partie des contrats qui doivent être négociés entre Dassault et le client.

Sur les ETI-PME, notre dispositif de suivi rapproché est en place et sera maintenu. Sur un millier d'entreprises cartographiées, une centaine a eu besoin d'actions de remédiation. Sur cette centaine, quatre-vingt ont déjà eu lieu. Les risques d'arrêt que vous évoquez sont réels, nous en sommes conscients. L'action menée l'est avec les maîtres d'œuvre industriels en première ligne, avec les organisations des industries de défense et avec la DGE qui pilote le plan de relance et les différents appels à projets. Le dispositif mis en place est donc de nature à nous garantir que les difficultés qui surviendront seront gérées au mieux selon nos disponibilités en matière d'action.

Ensuite, nous avons rappelé dès le début le rôle essentiel et stratégique du savoir-faire de Photonis. Nous avons donc affirmé que dans le cas où un étranger serait intéressé pour le rachat, nous appliquerions le dispositif d'investissement étranger en France.

Thales et Safran, d'abord consultés, n'ont pas souhaité réaliser d'offre et contribuer au sauvetage immédiat de l'opération. Nous avons donc défini avec le ministère de l'économie, face à Teledyne, le repreneur américain potentiel, les règles imposées en matière de rachat par une société américaine.

Le potentiel acheteur, au vu de ces règles particulières, a modifié le prix initial. Sur la suite, je n'en sais pas plus. Il me semble que rien n'est acté mais il s'agit du secret commercial. Si le rachat a lieu, il se fera à un moindre prix que le prix initial. De notre côté, nous mettrons en place les mesures nécessaires pour garantir la sauvegarde des intérêts stratégiques représentés par Photonis.

Le dispositif des IEF évoqué pour les investissements étrangers en France protège toute technologie considérée comme stratégique, nous l'appliquerons sur Photonis. L'opération ne se fera que dans des conditions que nous jugerons convenables.

Quant au Brexit, il n'impacte pas pour l'instant la coopération bilatérale de défense entre la France et le Royaume-Uni. Nos modèles d'armées, ainsi que nos bases industrielles et technologiques de défense sont très proches. Ce modèle de coopération, qui advient hors Union Européenne, ne semble aucunement être remis en question de part et d'autre.

Le retard pris par le gouvernement britannique dans sa loi de programmation militaire nous préoccupe plus fortement. Nous avons bien sûr étudié le document britannique « integrated operating concept » et échangé sur l' « integrated review » qui correspondent peu ou prou à ce que nous avons effectué au titre de la « revue stratégique ». Leur déclinaison capacitaire pluriannuelle détaillée, la « spending review », l'équivalent de la LPM, est quant à elle attendue depuis plusieurs années. Attendons.

Quant aux appels à projet pour la covid-19, nous avons effectivement réalisé un travail important sur l'homologation des masques au printemps dernier. Nous nous sommes retirés dans le courant de l'été au profit de laboratoires civils, publics ou privés, que nous avons aidés à se doter des procédures expérimentées. Quant à l'appel à projets de l'AID sur la covid-19 de 10 millions d'euros, une quarantaine de projets ont été proposés (d'expérimentation participative ou sur les diagnostics), certains viennent d'être retenus par l'autorité de santé. Nous avons donc contribué à ce niveau-là.

J'ai répondu tout à l'heure sur le Loyal Wingman : il s'agit du système de combat aérien du futur, un avion accompagné de drones. Ils peuvent être de plusieurs types, de masse variable, consommables ou récupérables, armés ou de surveillance. Tout est envisagé. J'espère que nous ne proposerons pas une technologie « obsolete by design », auquel cas nous ne mériteraisons pas les félicitations que Monsieur le Président a bien voulu nous accorder en début de séance !

M. Christian Cambon, président. – Je les renouvelle, les précisions apportées dans cette audition ont été passionnantes. Merci infiniment Monsieur le Délégué général.

La réunion est close à 12 h 45.

Mardi 3 novembre 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

La réunion est ouverte à 17 h 45.

Projet de loi de finances pour 2021 – Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 h 40.

Mercredi 4 novembre 2020

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

La réunion est ouverte à 9 h 35

Projet de loi de finances pour 2021 – Audition de M. François Delattre, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2021 – Audition conjointe de MM. Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Désignation de rapporteurs

M. Christian Cambon, président. – La commission nomme rapporteurs :

- M. Jacques Le Nay sur le projet de loi n° 692 (2019-2020) autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation mondiale de la santé relatif à l'octroi du statut diplomatique aux fonctionnaires de l'Organisation mondiale de la santé de grade P5 et supérieur du bureau de l'OMS ;

- M. Edouard Courtial sur le projet de loi n° 2494 (AN - XVe législature) autorisant la ratification du protocole portant amendement de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (sous réserve de sa transmission) ;

- M. Richard Yung sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif au centre culturel algérien en France, l'accord relatif à l'école internationale algérienne de Paris, et l'avenant à l'accord du 16 juillet 2006 relatif à l'ouverture, à Alger, d'une école primaire destinée à la scolarisation d'enfants de cadres d'expatriés d'entreprises (sous réserve de son dépôt).

La réunion est close à 12 h 30.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 28 octobre 2020

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 – Audition de Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration, et de M. Vincent Mazauric, directeur général, de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous poursuivons nos travaux sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021 avec l'audition de Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration, et de M. Vincent Mazauric, directeur général, de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf).

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site Internet du Sénat et consultable à la demande. Je rappelle que le port du masque et la distance d'un siège entre deux commissaires sont obligatoires et je vous remercie de bien vouloir y veiller tout au long de cette audition.

Les comptes de la branche famille sont marqués par la crise sanitaire après un retour à l'équilibre en 2019. La branche famille a joué un rôle de soutien au revenu des familles et aux structures qui relèvent de ses financements.

Pour 2021, la branche est marquée par le transfert du financement de l'AEEH à la branche autonomie et l'allongement du congé de paternité.

Au-delà de ces deux mesures, quelles évolutions envisagez-vous pour la branche dans une période économique et sociale qui s'annonce difficile et où la pauvreté se concentre chez les jeunes et les familles monoparentales ?

Je vais vous laisser la parole pour un bref propos introductif avant de passer la parole à notre rapporteur, Élisabeth Doineau, puis aux commissaires qui souhaitent vous interroger.

Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf). – Je souhaiterais souligner la mobilisation de la branche famille de la sécurité sociale durant la crise du Covid, et qui se poursuit.

Durant le confinement, nous avons eu comme priorité absolue de sécuriser le financement vers nos partenaires. Dès le premier jour, le conseil d'administration a pu déployer un filet de sécurité couvrant tout le spectre de nos missions et partenariats : l'accueil de la petite enfance, l'animation de la vie sociale, la parentalité et la jeunesse.

Nous avons mis en œuvre à la fois des aides exceptionnelles en faveur des établissements d'accueil du jeune enfant complétée par une aide en faveur des micro-crèches et des crèches familiales. Nous avons également pris des mesures d'aide en faveur des

Maisons d'assistants maternels (Mam) en contribuant aux charges locatives. Nous avons adapté des mesures de calcul de prestations de service pour les établissements autres que les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) qui maintiennent une offre de service minimum, comme les dispositifs « Relais assistantes maternelles » (RAM) ou « Accompagnants des Élèves en Situation de Handicap » (AESH), les lieux d'accueil enfants-parents, les centres sociaux et les espaces de vie sociale, et enfin, les foyers de jeunes travailleurs. Pour terminer, nous avons mis en place des aides d'urgence en faveur des familles pour faire face à la crise sanitaire et aux situations de précarité.

À ce jour, les aides financières individuelles s'élèvent à plus de 16,4 millions d'euros avec un montant moyen accordé de 358 euros et nous avons 45 700 dossiers en cours.

Ces dispositifs exceptionnels mis en place durant le confinement, ont montré leur efficacité. Entre le 16 mars et le 10 mai, 427 000 places en moyenne ont bénéficié de l'aide exceptionnelle chaque semaine, soit 94 % des places. Nous avons, au moment du déconfinement, fait le choix de continuer d'accompagner les structures en faisant évoluer nos aides. Sur la période du 11 mai au 3 juillet, nous avons créé une aide à la réouverture des places de crèche de 10 euros par jour et par place occupée, destinés à tous les EAJE. Nous avons maintenu nos aides aux équipements touchés par une décision de fermeture administrative et nous avons poursuivi le maintien de prestations de service pour les équipements tels que les accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) qui subissaient une baisse d'activité. Sur la période du 2 mars au 31 juillet, ces aides sont estimées à 655,5 millions d'euros pour le seul secteur de la petite enfance.

Aujourd'hui, avec l'accélération de l'épidémie, le conseil d'administration a pris l'initiative de prolonger les aides votées en début de crise, qui sont encore indispensables aux équipements d'accueil du jeune enfant, afin de passer ce cap difficile, pour les places fermées et inoccupées par un enfant identifié comme cas contact. Ces aides exceptionnelles de soutien aux micro-crèches, PAJE et Mam ont été adoptées dans un contexte de crise sanitaire. Elles ne sont pas de nature à être supportées financièrement par le Fonds national d'action sanitaire et sociale (FNASS). Le conseil d'administration, à l'unanimité, a redit qu'il était nécessaire et légitime que le Fonds national des prestations familiales (FNPF) transfère en 2020 au FNASS une somme égale à celle consacrée à ces dispositifs.

Je souhaiterais enfin souligner le rôle essentiel de proximité des Caf et l'équipe de direction continuera à être aux côtés de nos partenaires et allocataires dans la mise en œuvre des mesures nécessaires à leur protection et à assurer ce filet de protection.

M. Vincent Mazauric, directeur général, de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf). – Je suis accompagné de Mme Patricia Chantin, directrice adjointe de cabinet et de M. Frédéric Marinacce, directeur général délégué chargé des politiques familiales et sociales.

Le premier défi de la crise se résume à protéger et servir. Tout d'abord, il fallait protéger les personnels des caisses qui ont été mis en télétravail même si nos capacités de connexion étaient insuffisantes au départ. Nous avons rapidement remédié à cet état, travailler avec 24 000 connexions et retrouver une capacité normale de production aux alentours des 85 % ce qui nous a permis de tenir face à nos allocataires malgré les circonstances. C'est une réussite.

Nous avons décidé de maintenir les droits sociaux considérant que tous les allocataires ne pouvaient remplir les formalités à leur charge afin d'éviter toute rupture de droit, quel que soit le motif.

De la même manière que nos collègues des autres branches, nous avons suspendu l'action de contrôle que nous avons reprise de façon progressive mais résolue depuis le mois de juillet.

Le contact avec nos allocataires a été brutalement stoppé, mais nous avons rapidement développé des moyens pour rester à leur disposition, notamment avec 4 à 5 000 rendez-vous téléphoniques par jour durant cette période. Nous avons pris l'habitude, et nous la garderons, de nous porter au-devant des allocataires, notamment des plus fragiles, en les appelant plutôt d'attendre qu'ils nous appellent.

Pendant cette période, les pouvoirs publics nous ont demandé de procéder à la préparation et au paiement de plusieurs aides exceptionnelles de solidarité, qui avec l'allocation de rentrée scolaire, représente environ 1,5 milliards d'euros. Nous allons, à nouveau le 27 novembre, payer des aides exceptionnelles de solidarité pour environ un milliard d'euros aux foyers les plus précaires.

Je voudrais vous signaler quelques observations sur notre soutien à l'accueil du jeune enfant, notamment aux EAJE et aux assistants maternels. Nous avons apporté notre soutien aux établissements relevant de notre branche et à d'autres que nous ne finançons pas, comme les crèches privées. Il était important pour nous d'apporter un soutien direct à ces établissements car la nécessité de préserver un patrimoine d'accueil a prévalu sur le statut. Nous constatons une atonie du secteur du jeune enfant qui se manifeste par la faiblesse du nombre de création de places d'accueil. Nous avons dans notre contrat d'objectif et de gestion (COG) pour la période 2018-2022, un objectif de voir se créer 30 000 places nettes, compte tenu des suppressions et fermetures momentanées. À ce jour, je ne suis pas sûr d'atteindre la moitié de l'objectif. La création nette de places en 2018 s'élève à 1 700 et en 2019, à 2 560. Nous ne sommes pas sur une trajectoire de 30 000 !

Cela m'amène à une réflexion sur l'état des lieux, les raisons de cette situation et les conséquences à en tirer. Le modèle français est très particulier. Nous avons une pluralité d'acteurs publics et privés, à but lucratif ou non. Il y a un financeur direct, la branche famille, ou indirect, le budget de l'État. Il faut une volonté commune de création de places de crèches. Peut-être que la demande est saturée, quelles seront les conséquences des nouveaux modes de travail, quels seront les nouveaux besoins des parents ? Nous nous interrogeons aussi sur les axes prioritaires des collectivités territoriales qui sont le principal opérateur. Le fléchissement actuel pose une vraie question, pas seulement conjoncturelle.

Les bonus Inclusion handicap et Mixité sociale, demandés à la branche, trouvent leur cible mais ces apports sont insuffisants pour constituer une révolution sectorielle.

Les simplifications et allègements n'ont pas encore pu être mis en œuvre dans ce secteur.

Enfin, je ne néglige pas la question de l'accueil individuel par les assistants maternels. Le secteur continue de flétrir. On voit une inégalité d'accès de nature financière à ces deux modes d'accueil. Et c'est normal, la charge financière pèse différemment sur les familles. C'est d'ailleurs le fondement du système. Nous avons un tarif social adapté aux

revenus des familles pour les crèches mais il est moins normal que le niveau d'effort demandé aux familles ne soit pas linéaire lorsque l'on souhaite recourir à une assistante maternelle. Plus vous êtes modeste, plus le taux d'effort est élevé pour recourir à une asmat. On peut se demander s'il n'y a pas lieu de modifier la donne dans un secteur où nous déplorons l'atonie.

En résumé, pour tirer quelques leçons de la crise et sur le PLFSS pour 2021 s'agissant du traitement des 13,5 millions d'allocataires, nous avons la conviction qu'il faut mieux accompagner les allocataires, améliorer la délivrance des prestations sociales et la prise en compte plus personnelle des situations de chaque foyer. Autrement dit, il faut rapprocher le travail social et les prestations. Nous avons devant nous une année 2021 qui verra enfin d'importants changements dans la manière de délivrer les prestations. En janvier, interviendra une réforme dans le mode de calcul des aides au logement. Nous souhaitons avant la fin de l'année 2021 changer la manière d'administrer la prime d'activité, voire le RSA, de façon à ne plus reposer sur des déclarations mais d'aller chercher les données dans le dispositif de ressources mutualisées récemment créé.

S'agissant des équipements familiaux et sociaux, nous chercherons à préparer, le plus positivement possible, la période conventionnelle suivante.

Sur le contenu du PLFSS pour 2021, l'équilibre financier de la branche famille est changé. 2020 qui devait être une année d'équilibre, sera naturellement une année de déficit. Selon les prévisions, le retour à l'équilibre est prévu en 2021 mais je m'empresse de dire que les facteurs qui rentrent en jeu ont plus trait aux recettes qu'aux dépenses et nous n'attendons, concernant les dépenses, pas de bouleversements majeurs. Le congé de paternité est une disposition du projet de loi initial qui a un effet direct pour la Cnaf. Cela conduit à un doublement de la dépense consacrée aux congés actuels. Ce sont les prémisses d'un mouvement plus général de refonte du congé parental.

La création de la 5^{ème} branche a un impact sur la Cnaf avec le transfert de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) d'un montant de 1,2 milliards d'euros, bénéficiant à quelques 300 000 familles. Dans les Caf, on continuera d'administrer l'AEEH, à charge pour la Caisse nationale de passer à la CNSA les nécessaires conventions pour garantir le pilotage de cette prestation dans l'esprit de la création de la nouvelle branche.

Nous avons fait adopter à l'Assemblée nationale, 2 amendements dans le PLFSS. Le premier concerne la date de paiement de la prime à la naissance dès le 7^{ème} mois. Cela demande un travail technique non négligeable mais opportun. Cette nouvelle disposition devrait entrer en vigueur dès le mois de mars 2021, s'il est définitivement adopté. Le second amendement est relatif à l'augmentation des pénalités qu'il est possible d'infliger dans des cas de fraude en bande organisée. À partir du premier trimestre 2021, la branche famille mettra en place des équipes de contrôle spécialisées sur le territoire, pour s'attaquer aux comportements frauduleux. La lutte contre la fraude représente plus de 300 millions d'euros chaque année. Mais il faut être encore plus pugnace, plus précis et plus offensif pour lutter contre ces phénomènes afin de préserver les finances sociales et le tissu social.

Mme Catherine Deroche, présidente. – La lutte contre la fraude doit concilier fermeté et vigilance, grande préoccupation de notre commission.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour la branche famille. – Cet exposé ouvre le champ à de nombreuses questions. J'en retiendrai 4 relatives aux effectifs de la Cnaf et aux modes de garde.

Quel est l'état d'avancement du service d'intermédiation du versement des pensions alimentaires ? Je souhaiterai avoir plus d'explications, la mise en œuvre ayant été retardée par la crise sanitaire. Avez-vous eu le temps de recruter des effectifs supplémentaires pour cette nouvelle mission ? Est-ce que tout parent qui en fait la demande pourra recourir à ce service dès le 1^{er} janvier comme prévu ?

Depuis la COG de 2018, comment évoluent les effectifs des Caf qui prévoient de les réduire, conformément aux objectifs de la COG ? Ces évolutions sont-elles compatibles avec les réformes en cours ? Les nombreuses nouvelles mesures mises en œuvre par les Caf du fait de la crise sanitaire ont elles un impact sur ses effectifs ?

Concernant la fréquentation des crèches largement affectée par la crise sanitaire, n'est-il pas souhaitable, dans ce contexte, d'assouplir les modalités de financement des places de crèche ? Par exemple, une place normalement financée par la prestation de service unique (PSU) peut-elle l'être temporairement par la PAGE afin d'augmenter le taux d'occupation ? Que pensez-vous de cette orientation ? Est-il possible d'engager une réflexion sur l'opportunité de maintenir ces différents modes de financement alors qu'ils induisent des restes à charge différents pour les familles ?

Enfin, concernant les assistants maternels, j'ai souvent entendu dire qu'ils se trouvaient livrés à eux-mêmes depuis la crise sanitaire sans bénéficier d'un soutien suffisant des pouvoirs publics. Pourriez-vous nous rappeler les mesures prises en faveur des assistants maternels depuis le début de la crise et ce qui est envisagé pour l'avenir ?

M. Vincent Mazauric. – La mise en œuvre de l'intermédiation des pensions alimentaires a effectivement dû être retardée par le fait de la crise. Nous serons prêts pour offrir une intermédiation en janvier à toute personne qui le souhaite, à savoir l'interposition entre le débiteur et le créancier de la pension alimentaire. C'est un changement social de grande importance, sans aller jusqu'au modèle québécois où cette formalité est obligatoire. Nous n'avons pas eu de difficultés à recruter les 400 emplois. Cela montre que l'on a su proposer des emplois attractifs. Certes la formation a dû être interrompue justifiant le report de la mise en œuvre. Mais nous sommes prêts !

Sur la réduction des effectifs, il est exact que la COG de la branche famille prévoit un effort en matière d'emploi, soit une suppression totale sur la période 2018-2022 de 2 100 emplois répartis entre l'emploi à durée indéterminée et déterminée. Je suis favorable à un effort sur les emplois à durée déterminée (CDD) car je ne pense pas que l'on puisse faire fonctionner sérieusement le service public avec des CDD. Nous respectons la trajectoire qui nous est assignée. L'effort a été dosé de manière progressive de telle sorte que la justification de la capacité à faire cet effort doit reposer sur quelque chose de tangible liée à la réforme de la manière de délivrer les prestations. L'implantation d'une nouvelle technologie va nous permettre d'alléger le traitement des prestations qui est aujourd'hui d'une lourdeur considérable à la fois pour les allocataires et pour les Caf, sans compter les risques élevés d'erreurs qui se chiffrent en milliards d'euros. C'est une logique gagnante : faire plus simple et plus sûr pour se permettre d'employer moins et alléger le poids sur les allocataires. Je dois donc apporter les moyens de faire cet effort car, comme vous l'observiez, toutes les autres sollicitations sont plutôt vers une augmentation des effectifs : des prestations d'urgence, une meilleure attention, plus de perméabilité entre les métiers, une meilleure adaptation, un meilleur quadrillage territorial ...

Sur l'accueil du jeune enfant, beaucoup de questions sont sur la table sur le modèle de financement des crèches. La réflexion est ouverte. Faut-il permettre une mixité de mode de financement au sein d'une crèche ? Je suis assez réticent à cette solution car cela ne garantit pas la survie du secteur PSU et elle n'est pas nécessaire au développement du secteur PAJE. Toutefois, nous avons bien remarqué de nombreuses difficultés autour de l'idée vertueuse d'organiser le financement des crèches, le meilleur financement avec le meilleur remplissage possible que les circonstances risquent de modifier.

Je partage le sentiment que les assistants maternels se sentent isolés. Pendant la crise, ces professionnels ont été cadrés et soutenus par le ministère avec de nombreux guides. Il n'a pas toujours été facile pour les départements d'exercer leurs compétences en la matière. Je rappelle que les asmat dépendent de la protection maternelle et infantile (PMI), ce qui a pu donner l'impression d'un angle mort. Le travail partiel et le chômage partiel était ouvert aux asmat. J'en profite pour dire que le dispositif technique pour l'usager a été mis au point très vite. Sur le moyen et long terme, je crois qu'il faut travailler sur le tarif du choix du mode d'accueil (CMG) qui est, pour les familles les plus modestes, un frein objectif, en raison du taux d'effort qu'il exige alors que l'accueil par les asmat a une valeur indiscutable. Il n'y a pas de hiérarchie entre les modes d'accueil.

Mme Isabelle Sancerni. – Je voudrai vous dire, en complément, que nous organisons, au niveau du conseil d'administration, un séminaire de réflexion sur la petite enfance, en novembre, afin de faire un état des lieux sur la fréquentation des crèches et de prévoir des mesures à très court, moyen terme et dans le cadre de la future COG. Des pistes ont déjà été évoquées en début d'audition.

Mme Jocelyne Guidez. – L'APF France handicap s'est récemment inquiétée d'un éventuel transfert de l'AEEH dans sa globalité de la branche famille vers celle de l'autonomie. Cela va à l'encontre de l'essence même de cette allocation qui est une aide financière familiale destinée à couvrir les coûts d'éducation d'un enfant handicapé de moins de 20 ans. L'APF propose que la partie allocation familiale de l'AEEH soit conservée au sein de la Cnaf tout en transférant certains éléments de ses compléments. Pensez-vous que c'est une solution viable pour créer une véritable prestation de compensation au handicap (PCH) de l'enfant ?

Mme Frédérique Puissat. – Je vous remercie pour votre action et votre capacité à coller aux réalités des territoires avec les Caf.

Les enjeux de la crise nous amènent à nous poser certaines questions. Nous avons été interpellés par des assistants maternels sur la Pajemploi qui a connu un certain nombre de difficultés. Cet outil important pour les professionnels fonctionne-t-il, a-t-il su faire face à la crise ?

Quant à la présence sur le terrain, quelle conclusion tirez-vous de la présence de la Caf dans les Maisons France Services ? Est-ce que l'outil est pertinent ou faut-il se tourner vers de nouveaux outils ?

Mme Michelle Meunier. – J'atteste, comme ma collègue, de la grande réactivité de nos Caf sur les territoires. Vous avez été présent dès le début de la crise dans mon département.

Je m'interroge sur la prestation de congé parental qui est servie en début de mois, comme beaucoup de prestations sociales. Or parfois, la fin de congés parentaux se situe avant la fin du mois et cela peut constituer un frein pour certains ménages modestes à la prise de ce congé. Avez-vous une réponse technique à cette question ?

Dans votre réflexion sur les formes d'accueil de la petite enfance, on assiste à des détournements de réglementation sur la qualité de l'accueil, sur l'encadrement, sur les qualifications des professionnels. Je redoute que l'on aille vers des solutions « parking » ou « garderie » et que l'on s'éloigne de la qualité d'accueil de la petite enfance. Je pense qu'il est important de reprendre cette question de la qualité de l'accueil lors de votre prochain séminaire.

M. Olivier Henno. – Ma question concerne l'atonie du secteur de la petite enfance. Sur les territoires, on a le sentiment que cette question n'est plus au centre des préoccupations comme cela l'était dans les années 90 et 2000. Je pense que nous manquons d'études qualitatives sur le sujet. Est-ce un changement structurel, en fonction de nos modes de vie ou est-ce une question plus conjoncturelle liée au coût assez élevé des modes de garde ? Quel est votre sentiment sur cette question, avez-vous ou allez-vous faire des études sur les mentalités des personnes et les raisons de leur choix ?

M. Vincent Mazauric. – Je voudrai exprimer ma gratitude à tous ceux qui ont salué l'action des Caf.

Je vais être réservé sur la question de l'AEEH et de l'impact de son transfert à la 5^{ème} branche. Du point de vue de l'usager et de l'administration de cette prestation, les choses ne changeront pas. Toutefois, je pense que la réflexion sur l'actuelle AEEH et l'actuelle prestation de compensation du handicap sera mieux traitée dans une 5^{ème} branche mais la branche famille ne doit surtout pas être vue comme se détournant de la question du handicap. Cela a toujours constitué une de nos priorités.

Concernant Pajemploi, les difficultés sont nées à partir d'une réforme lancée en mai 2019 permettant notamment un tiers-payant à l'assistant maternel. Ce fut une grande préoccupation pour nos services due à des raisons techniques et à des insuffisances dans la conception de la communication de l'information de la branche famille et celle de l'Urssaf. Nous avons tout fait pour réparer les erreurs qui ont atteint jusqu'à 2 % des bénéficiaires du CMG. Il reste encore quelques centaines de dossiers en anomalie mais qui sont traités aussitôt. Nous maintenons une surveillance attentive et nos capacités à intervenir.

Les Maisons France Services sont par définition un relai où les services sont représentés par des personnes formées, pour traiter des situations parfois complexes. Je me suis inquiété de ce fonctionnement pour la charge que cela pouvait représenter pour les Caf et leur efficacité. Mon constat est empirique. Et le retour est positif. Nous ne devons pas négliger la valeur de ce dispositif proche des citoyens. Aujourd'hui, nous accompagnons bien sûr ces Maisons France Services.

S'agissant de la date de paiement du congé parental, nous avons une date de paiement de la prestation qui est le 5 du mois et qui ne devrait pas bouger. C'est dommage que la date de prestation prenne une telle place dans la décision. Cela symbolise le défaut du congé parental actuel qui n'est pas un succès.

Sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants, la qualité n'est pas l'ennemi de la soutenabilité, ni de la croissance. Ce ne sont pas forcément les établissements les plus sophistiqués qui sont les plus chers. Le prix annuel de revient d'une place de crèche est de 15 000 euros. Et pour 15 000 euros, on peut faire ou pas de la qualité. Dans les modernisations que j'espère, il ne s'agit ni de brader la qualité, ni la qualification mais, par exemple, de mettre tout le monde d'accord sur un référentiel bâimentaire sur les surfaces à prévoir pour le confort et le bien-être des enfants. Il y a trop de disparités. Nous avons besoin de mieux comprendre pourquoi on est aujourd'hui moins porté à choisir de construire une crèche. C'est aussi une question pour l'élu. Nous savons apporter certaines réponses sur les demandes des familles. Nous venons de lancer une étude qualitative sur l'apport d'une présence en accueil au jeune enfant, en termes de développement. Pourquoi ce type d'accueil est devenu moins prioritaire ?

Mme Isabelle Sancerni. – Concernant le transfert de l'AEEH, il est important que les Caf restent mobilisées pour accompagner les familles confrontées au handicap. Pour la branche famille, ces familles confrontées au handicap doivent bénéficier du même socle de prestations. Nous avons dans la COG 2018-2022 une attention très particulière pour les enfants en situation de handicap, nous avons mis en place un « bonus inclusion handicap », nous avons sollicité une participation moindre des familles dans certains cas en tenant compte de la fratrie, nous souhaitons mettre en œuvre une aide au répit en lien avec les aides à domicile. Il est important de conserver une action homogène. Je me suis beaucoup investi sur ce dossier qui me tient particulièrement à cœur.

Sur le congé parental, nous constatons une sous-utilisation pour plusieurs raisons. Il n'est pas forcément bien rémunéré. Faut-il le raccourcir et mieux le rémunérer ? Quoi que l'on fasse, il faut mailler l'articulation entre le congé parental et les modes de garde du jeune enfant. Les familles font souvent le choix de la place en « Accueil et éveil du jeune enfant » (AEJE) au détriment du congé parental car ils ne sont pas certains qu'on leur propose encore une place à l'issue du congé parental.

Sur la PSU, ne sont pas pris en compte les chiffres de création dans des micro-crèches PAJE. Nous suivons particulièrement les créations de places nettes, nous avons mis en place des dispositifs pour freiner les suppressions de place qui ne datent pas de la crise sanitaire. Cet objectif en PSU permet de rendre accessible ces offres à toutes les familles. Toutes les places ne se valent pas et ne pourront être accessibles à tous. Cela mérite réflexion, de même que la qualité de l'accueil.

M. Philippe Mouiller. – Aujourd'hui, dans le PLFSS, nous voyons que vous êtes directement concernée par le transfert de l'AEEH pour des raisons de pilotage, sachant que le calendrier du projet de loi « Grand âge et Autonomie » n'est pas encore fixé, ni son périmètre.

Si vous souhaitez garder une vision globale sur les familles par rapport aux prestations complémentaires, quelle coordination envisagez-vous entre le pilotage de la future Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et votre stratégie que l'on retrouve dans la COG ?

Le transfert de l'AEEH inquiète un certain nombre d'associations qui pose la question de la corrélation entre l'AEEH et le complément de l'AEEH et de l'APCH, sans définition du cadre général.

Quelle est votre vision sur l'éventualité d'un transfert de l'allocation adulte handicapé ?

Enfin, concernant la fraude, on retrouve en permanence le débat sur les chiffres. Vous avez parlé de 300 millions de fraudes constatées et 2,3 milliards de fraudes indirectes, confirmez-vous ces chiffres ?

Mme Catherine Procaccia. – Je voudrais vous faire part de la réalité dans des communes proches de Paris où s'il y a des crèches, il manque d'assistants maternels car les appartements sont petits et les asmat ne peuvent obtenir l'agrément. En conséquence, on se retrouve avec beaucoup d'assistants maternels non agréés et non déclarés. C'est un vrai souci car il y a une vraie demande.

Ne pourrait-il y avoir des adaptations pour les agréments dans les normes de m2 pour les communes à forte densité ?

Dans les crèches privées ou d'entreprises, il y a parfois des places réservées libres car les entreprises des parents ne financent pas ces crèches. Avez-vous réfléchi où dans des lieux tendus nous pourrions essayer de trouver une solution ?

M. Alain Milon. – Je vous remercie d'avoir pris en considération la fraude sociale.

Sur l'atonie du secteur de l'accueil du jeune enfant, vous avez développé certaines causes possibles. Est-ce que la diminution des naissances en est une ?

L'Association des départements de France (ADF) souhaite que les Caf soient complètement intégrées dans les services des départements. J'y suis farouchement opposé. Quelle est votre position sur le sujet ?

M. Alain Duffourg. – Quelles sont les modalités d'application de la 5^{ème} branche ? Quels seront les modes de financement et quels seront les bénéficiaires ?

Mme Victoire Jasmin (en visioconférence). – Je souhaite revenir sur la fraude car les montants me semblent exorbitants. Je pense qu'un certain nombre de services pourraient être amélioré, notamment sur l'accueil des enfants et la prise en charge par les collectivités. Avez-vous une idée des délais pour prendre ces mesures pour diminuer les fraudes et réaffecter ces sommes à un bon usage et notamment à l'amélioration de l'accueil des enfants ?

M. Vincent Mazauric. – En réponse à Mme Procaccia, la réponse tourne autour des Maisons d'assistants maternels (Mam).

Concernant la 5^{ème} branche, elle est organisée sur le périmètre actuel de la CNSA à l'exception de l'allocation d'éducation enfant handicapé. L'affirmation politique de la 5^{ème} branche est née avec le redressement de la dette sociale, mettant de l'espoir dans une gestion de crise. Cela explique que l'édifice actuel qui vous est soumis n'est pas complet. Cela permet d'y réfléchir. La question liée à l'âge pose la question de savoir si c'est une allocation liée à l'état de la personne ou si l'on doit prendre en compte ses caractéristiques sociales en termes de revenu et de foyer, et selon la réponse, le raisonnement et la gestion pourront emprunter des chemins différents. La branche famille pense utile d'en conserver la gestion.

Concernant la fraude, je vous confirme les chiffres cités. Nous sommes la seule branche qui ait tenté d'estimer le montant de la fraude, par des enquêtes approfondies. On s'expose ainsi inévitablement à des comparaisons : 300 millions d'euros représentent bien peu par rapport aux 2,3 milliards d'euros estimés ! Mais cela sert de sincérité à votre égard et de levier pour nous. Je tiens beaucoup à la mise en place de ces équipes de contrôle.

Je pense, M. Milon, que la démographie a bien un lien en tout cas dans le raisonnement du décideur. Nous ne sommes pas dans une crise des naissances ! On mesure chaque année un taux d'offre, l'accueil formel progresse sous toutes ses formes, des places sont créées également en raison du dénominateur démographique.

Les Caf sont bien à leur place dans la Sécurité sociale. C'est leur raison d'être de demeurer sur le territoire départemental et ne rendrait pas un service différent si elles étaient absorbées par les départements.

En réponse à Mme Jasmin, notre politique de lutte contre les fraudes concerne aussi les fraudes aides collectives et aux équipements familiaux et sociaux. Nous faisons là aussi des contrôles. Nous surveillons les entreprises qui optimisent leurs frais généraux en gonflant la facture qu'elles présentent aux Caf. Nous sommes disponibles, et en particulier dans les Outre-mer, pour aider les collectivités. C'est là que notre taux d'intervention et d'investissement dans les crèches est le plus élevé, tant il est important d'avoir une action volontariste dans ces territoires.

M. Frédéric Marinacce, directeur général délégué chargé des politiques familiales et sociales. – Nous avons parfaitement conscience de la difficulté d'entrer dans le métier d'assistants maternels sur certains territoires en raison de difficultés intrinsèques au métier et de la capacité d'accueil et la superficie des lieux, notamment dans la région parisienne.

Le passage par les Mam pourrait être une solution incluant des notions de qualité de l'accueil et une offre en quantité. Elles connaissent depuis leur création en 2010, un développement rapide. Ce modèle est attractif pour les asmat, permettant de rompre avec l'isolement et offrant la possibilité de faire ce métier à des personnes dont les conditions de logement ne sont pas compatibles avec l'accueil de jeunes enfants. Il donne aussi des garanties pour les familles. Ce modèle nous semble vertueux et la COG entre la Cnaf et l'État encourage l'accompagnement par les Caf des Mam. La crise a fragilisé les Mam. Les Caf ont été présentes. On connaît le modèle. On paie aussi des aides au démarrage, des primes d'installation, des prêts à l'amélioration des locaux. On verra dans l'avenir comment réorienter un certain nombre de financements liés à notre 9ème « plan crèche » et à notre plan d'investissement envers les Ram pour encourager ce modèle.

Mme Isabelle Sancerni. – Sur l'éventuel transfert des Caf aux départements, je n'y suis pas favorable pour plusieurs raisons. Nos prestations et nos actions sont identiques sur l'ensemble du territoire et c'est une de nos caractéristiques au sein de la sécurité sociale. En période de crise, lorsqu'il faut payer rapidement des aides d'urgence à des catégories identifiées, nous disposons d'un outil pour le faire. Seul un outil national disposant du même système d'information est capable d'assurer cette action. Nous l'avons fait pendant le confinement et nous serons amenés à le refaire bientôt. Il serait dommageable pour notre pays de ne plus disposer de cet outil.

Concernant l'article 18 du PLFSS sur le transfert éventuel des Points d'accueil écoute jeune (PAEJ), nous nous prononcerons la semaine prochaine sur ce dossier. Aujourd'hui, nous manquons d'une vision précise de ce qui pourrait être transféré. Il va falloir faire un état des lieux de l'existant. La cohésion sociale finance aujourd'hui environ 2/3 des PAEJ. Le transfert financier prévu ne concerne pas l'ensemble du secteur des PAEJ mais que ce qui est financé par l'État. Sur la période 2021-22, à moyens constants, nous ne pourrons maintenir que les financements existants et donc non homogènes. Cela veut dire que nous ne serons pas en capacité d'agir au-delà, s'il y a des zones blanches. Au-delà de 2022, lors de la prochaine COG, il faudra augmenter le concours de l'État si nous voulons avoir une prestation de service homogène sur tout le territoire.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie de nous avoir alertés sur ce point. Nous serons vigilants !

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 Mme Catherine Deroche, présidente -

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Audition de M. Laurent Vachey, inspecteur général des finances, chargé de la mission de concertation et de propositions relative à la création de la branche autonomie

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous poursuivons nos travaux sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021 avec l'audition de Laurent Vachey, inspecteur général des Finances, chargé de la mission de concertation et de propositions relative à la création de la branche « autonomie ». Vous avez, M. Vachey, été chargé, à la suite de la création de la branche par la loi du 7 août 2020 d'une mission de concertation et de proposition en vue de la définition, des contenus et du contour de cette nouvelle branche. Votre rapport a été publié le 14 septembre dernier. Il formule une série de propositions et propose notamment une série de pistes pour assurer le financement de la branche. Le PLFSS laisse l'ensemble des questions ouvertes, y compris celle du financement, qui ne peut s'envisager que comme un dosage difficile entre trois leviers : réduire d'autres dépenses, recourir à l'endettement, augmenter les prélèvements obligatoires. Afin d'éclairer notre commission sur ces enjeux, j'ai souhaité que vous nous présentiez les conclusions de votre rapport. Je vous laisse la parole pour un propos introductif à la suite de quoi nous entendrons notre rapporteur Philippe Mouiller, puis les commissaires qui souhaiteront vous interroger. Cette audition, comme la précédente, fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site Internet du Sénat et consultable à la demande. Je rappelle que le port du masque et la distance d'un siège entre deux commissaires sont obligatoires et je vous remercie de bien vouloir y veiller tout au long de cette audition.

M. Laurent Vachey, inspecteur général des finances, chargé de la mission de concertation et de propositions relative à la création de la branche autonomie. – Je vous remercie, Madame la Présidente. Le rapport qui m'a été demandé à la toute fin du mois de juin 2020 et qui a été remis le 14 septembre 2020 pose trois questions de nature assez différente. Les deux premières questions sont donc relatives au périmètre et à la gouvernance de la branche. Ces deux premières sont liées. La troisième question est de nature plus indépendante. Elle concerne les pistes de financement potentiel. Je ne rappelle pas les délais contraints de la période. J'ai pu m'appuyer sur de nombreux travaux préexistants, notamment

le rapport de Dominique Libault sur le grand-âge, les conclusions de la conférence nationale sur le handicap (puisque la branche « autonomie » adresse à la fois les problèmes des personnes âgées et les problèmes des personnes en situation de handicap et de leurs aidants), les nombreux travaux des inspections générales et de la Cour des Comptes et j'ai donc alimenté cette concertation en conduisant des discussions avec le Conseil de la CNSA, puisqu'il est le premier concerné par les sujets, et en adressant des questionnaires qui ont été largement diffusés, en particulier au CNCPh et au Conseil de l'âge auxquelles s'ajoutent des rencontres avec l'Assemblée des Départements de France et les partenaires sociaux.

Le premier sujet concerne le périmètre et les différentes prestations qu'il faut verser au sein de cette branche. Sur ce sujet du périmètre comme sur celui de la gouvernance que j'évoquerai après, je me suis interrogé sur le sens qu'il nous faut donner à la création de cette nouvelle branche « autonomie ». Nous savons qu'elle va intégrer le champ de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021. Cela ajoute une couche supplémentaire au débat démocratique autour de la politique de solidarité nationale. Mais, au-delà de la nécessaire transparence dans le débat parlementaire qui n'apporte rien directement aux intéressés, il ne faut pas omettre de traiter toutes les questions qui sont relatives au périmètre ainsi qu'à la gouvernance et pour lesquelles j'ai identifié, au terme des diverses concertations que j'ai menées, trois enjeux principaux. Le premier de ces enjeux concerne l'équité et l'égalité dans l'accès aux droits et aux prestations. Ceci est le premier thème sur lequel toutes les associations représentatives que j'ai été amené à rencontrer ont focalisé leur attention. Nous savons que la situation de départ, quand on regarde les données brutes relatives au taux d'allocataires de l'allocation personnalisée d'autonomie par département ou le montant moyen des plans d'aide, présente de très fortes différences territoriales que l'on peine à expliquer. Le premier enjeu est celui de l'équité. Le deuxième enjeu est celui de la simplification. Nous avons un certain nombre de prestations et de réponse aux besoins des personnes qui sont aujourd'hui extrêmement compliqués à mettre en œuvre. Évoquons ainsi le sujet de l'articulation entre l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, d'une part, et la prestation de compensation du handicap pour les enfants, d'autre part. Depuis 2008, un « droit d'option » existe comme vous le savez. Il est extrêmement compliqué à mettre en œuvre chez les familles. Le troisième enjeu concerne l'efficience de la dépense publique puisque, comme je le rappelle, le budget de la CNSA seule – *id est* avant la création de la nouvelle branche « autonomie » et son éventuelle extension – s'élève à 27 milliards d'euros auquel s'ajoute la part que prennent les départements dans le financement de la politique d'autonomie.

S'agissant donc du périmètre, à partir de ces trois critères d'examen, nous avons essayé de faire la part de ce qui peut relever *stricto sensu* de la compensation de la perte d'autonomie et aurait du sens à inclure dans le périmètre de la branche et des moyens qui relèvent et qui continuent à relever d'une politique de droit commun, moyens renvoyant aux obligations permettant de s'appuyer sur les besoins spécifiques des personnes âgées ou des personnes en situation de handicap. Prenons l'exemple de la politique d'éducation nationale : il a été décidé de rejeter la possibilité d'inclure dans la branche le financement des assistants d'éducation parce que j'ai considéré que ceci constituait le moyen que doit se donner le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports pour assurer l'obligation scolaire, y compris pour les enfants étant en situation de handicap. Nous avons essayé tout au long de l'examen du périmètre de faire la part de ce qui doit, d'une part, rentrer dans le périmètre de la branche et de ce qui doit rester du champ général des politiques publiques. Vous avez vu que les propositions que j'ai formulées aboutiraient à élargir les 27 milliards d'euros qui constituent le budget de la CNSA, l'objectif étant d'atteindre une enveloppe de 42 milliards d'euros inclus dans le périmètre de la branche « autonomie », en ne tenant pas compte des autres mesures. Parmi ces autres mesures, je retiens celles qui ont trait

à la revalorisation salariale, mesures prises dans le cadre du « Ségur de la Santé ». Je ne rentre pas dans le détail de ce que nous avons inclus dans le périmètre de la branche. Je me limiterai à dire que nous avons identifié trois sujets qui ne semblent pas poser de problèmes pour être inclus dans cette nouvelle branche « autonomie ».

Le premier de ces trois principaux sujets d'importance est celui de l'inclusion de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé. Ceci est une des propositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021 qui vous a été soumis. Le deuxième sujet est celui des unités de soins de longue durée qui, aujourd'hui, ne sont plus guère distinctes des EHPAD. Le troisième sujet est celui de l'aide au poste pour les personnes travaillant dans les ESAT. Aujourd'hui nous avons un double circuit de financement se constituant, d'une part, de toutes les subventions de fonctionnement qui relèvent du périmètre médico-social et, de l'autre, de l'aide aux postes qui relève du programme 157 de financement de la sécurité sociale. Certains sujets sont un peu plus complexes, notamment celui de l'allocation adulte handicapé qui s'élevait à 10,6 milliards d'euros dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. J'ai proposé de l'inclure dans la nouvelle branche « autonomie » car nous constatons de très importants écarts dans la façon dont elle est distribuée à l'échelon territorial. Cette dépense est très dynamique et, malgré certaines tentatives, le récent rapport de la Cour des Comptes montre bien que la dynamique de croissance de cette allocation – représentant 400 à 500 millions d'euros de plus chaque année – n'est nullement maîtrisée dans la façon dont elle est déployée parmi les MDPH. À terme le sujet de l'allocation adulte handicapé est donc posé. La question des moyens destinés à permettre la gestion de cette allocation est également posée. J'ajoute un autre sujet relativement complexe à adresser : il concerne l'articulation entre, d'une part, les pensions d'invalidité et, de l'autre, de ce qui relève de la compensation du handicap. Vous avez probablement lu dans le rapport, qu'après en avoir très longuement échangé, notamment avec la Caisse nationale d'assurance-maladie, nous avons fait le choix de ne pas inclure les pensions d'invalidité au sein de la branche. En revanche, nous avons proposé d'inclure la troisième composante de nos pensions d'invalidité relevant d'une aide humaine pour les gestes quotidiens de la vie et qui sont identiques à ce que nous faisons par l'intermédiaire de la PCH. Le rapport qui m'a été commandé à la toute fin du mois de juin 2020 posait donc la question du périmètre. Il pose ensuite la question de la gouvernance de la branche.

Sur cette deuxième question, je ne propose pas d'évolutions majeures. Dès lors, il me semble inapproprié de revenir à une gouvernance qui serait assurée par les partenaires sociaux comme c'est le cas pour les autres branches « historiques » de la sécurité sociale. J'appuie donc ce constat sur le fait que les participants à ces modalités originales de gouvernance y sont attachés depuis quinze ans. Cela n'a pas posé de problème en termes de gouvernance de la CNSA au cours de ces quinze d'années d'existence. Je propose donc le maintien du *statu quo*, c'est-à-dire un Conseil d'administration de la CNSA qui resterait en l'état et l'attribution de moyens nettement renforcés pour la branche. Ceci n'est pas une question qui relève à proprement parler du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021. Ceci n'est pas un sujet de la future loi sur l'autonomie. Ceci relève de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion qui doit être discutée entre l'État et la CNSA l'année prochaine. Il conviendra de définir les moyens permettant à la nouvelle branche « autonomie » de fonctionner correctement et lui permettant d'assurer la gestion des risques. Plus compliqué est le problème de la gouvernance à l'échelon local, notamment la question *princeps* : puisque nous créons une nouvelle branche de la sécurité sociale, faut-il constituer des caisses locales dédiées à l'autonomie ? Ceci était la position de certains interlocuteurs. Il ne me semblait pas opportun de retenir cette hypothèse car elle est susceptible de générer un bouleversement systémique important. En pratique, cela revient à dépouiller les départements

de leurs compétences premières en matière d'aide aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap, sans que nous comprenions bien le bien final que l'on peut attendre d'un tel bouleversement. Il existe également un risque politique puisque ces actions sont très ancrées dans les territoires et les collectivités territoriales y sont elles-mêmes très attachées. Il ne me semblait donc pas utile de créer des caisses locales d'autonomie : je m'en suis tenu aux préconisations de Dominique Libault consistant à s'appuyer sur les ARS et sur les départements. Je conçois que cela soit difficile à mettre en œuvre car on ne s'adresse pas à des collectivités décentralisées de la même façon que l'on dialogue avec des administrations de l'État. Néanmoins, la préconisation de Dominique Libault me semble être la plus pertinente aujourd'hui.

Le rapport propose cependant un certain nombre d'inflexions concernant les modalités de la mise en place de la gouvernance locale, notamment la création d'un instrument plus adapté dédié à une mise en commun des objectifs entre les départements et les agences régionales de santé (ARS) en matière d'évolution de l'offre. Ceci n'existe pas en ce moment. Des schémas ont certes été définis. Ils demeurent au niveau des objectifs généraux. Il n'y a pas d'exercice commun de programmation sur la réponse aux besoins. L'élaboration de cet instrument reste d'autant plus nécessaire que les solutions mises en œuvre, selon le domicile ou les institutions, évoluent. Nous suivrions donc les schémas départementaux des services aux familles que la branche « famille » a mis en œuvre dans le cadre de son dialogue avec les collectivités locales pour la politique de la petite enfance. Mettre en place un outil de programmation est la meilleure solution. Généraliser les maisons départementales de l'autonomie et renforcer leur maillage sur tout le territoire. À date le réseau de ces maisons reste confidentiel et hétérogène. Il permettrait d'inclure dans la gouvernance les associations relevant du secteur du handicap, comme c'est le cas aujourd'hui dans les MDPH, ou des associations représentatives des personnes âgées. Nous mettrions en place une déclinaison à l'échelon territorial d'organismes qui seraient le miroir de la CNSA ainsi que de sa gouvernance particulière. Sur la gouvernance, les deux enjeux sont donc ceux de la contractualisation et de la mise en place des maisons départementales de l'autonomie.

Les deux premières questions sont relatives au périmètre et à la gouvernance. La troisième question est de nature plus indépendante. Elle concerne les pistes de financement potentiel de la nouvelle branche « autonomie ». Je ne vous renvoie pas au rapport de Dominique Libault, président du haut conseil du financement de la protection sociale, suggérant de profiter de la fin du financement de la dette sociale pour réaffecter des recettes aux besoins de l'autonomie. La proposition qu'il émet est inenvisageable à l'aune du prolongement de mission de la CADES jusqu'à 2033. Cette prolongation repousse nettement l'horizon de la possibilité qu'il identifiait. Il m'a donc été demandé d'identifier dans mon rapport les autres sources de financement envisageable. Nous avons donc étudié toutes les pistes de financement évoquées durant les dix dernières années, leur consistance et les difficultés intrinsèques de leur mise en œuvre. Il n'est jamais aisé d'identifier des sources de financement complémentaires. Nous avons donc imaginé d'identifier les possibilités de transfert (il en existe quelques-unes, mais elles restent rares), les possibilités d'économie, les possibilités de réduction des niches fiscales et des niches sociales (pouvant permettre d'identifier des financements additionnels), les possibilités de prélèvements obligatoires complémentaires (même si, comme le répète mon ministre de tutelle, la période actuelle n'est pas à l'augmentation de ces prélèvements obligatoires) et les possibilités de mobiliser le patrimoine financier et immobilier des personnes ou la couverture privée du risque, c'est-à-dire le secteur assurantiel. Je n'entre pas dans le détail de toutes ces pistes. Elles vont susciter de votre part des questions. Il ne m'a toutefois pas été demandé de privilégier certaines de ces pistes, mais d'expertiser toutes les pistes possibles. Il ne me revenait pas de privilégier

certaines d'entre elles car cette tâche incombe aux pouvoirs publics, au Gouvernement et au Parlement et leur choix s'opère en fonction des besoins que l'on va financer et en fonction des sources potentielles de financement que l'on entend privilégier. Pour autant, toutes les ressources qui seraient retenues au terme du travail d'identification et d'arbitrage ne vont pas être exclusivement affectées à la branche « autonomie ». On peut imaginer qu'une des pistes de financement se traduise ainsi par un transfert de TVA à la sécurité sociale et par l'affectation d'une part supplémentaire de la contribution sociale généralisée (CSG) à la branche « autonomie ». Il ne s'agit que de pistes de financement pouvant répondre aux besoins de ladite branche.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour la branche autonomie. – Je vous remercie, M. Vachey, de votre intervention. Je souhaite également vous féliciter pour le travail que vous avez établi, à l'aune des délais qui vous ont été imposés, des démarches qu'il a supposées et du contexte dans lequel vous l'avez réalisé. La lecture de votre rapport est fort intéressante, mais je souhaite revenir sur certains éléments méthodologiques. Le Parlement a approuvé le principe de la création d'une cinquième branche sans en connaître le contenu. Nous avons attendu la rédaction de votre rapport puisqu'il était présenté dans la loi comme un élément fondamental permettant de statuer sur cette cinquième branche : il identifie les pistes, notamment de financement de cette nouvelle branche. Nous en venons maintenant au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021. Avant même d'avoir statué sur le contenu de la branche « autonomie », il est procédé à des transferts de prestation vers la CNSA alors même que nous ne disposons pas de tous les futurs engagements de la loi sur l'autonomie. Je veux vous entendre, puisque vous êtes un spécialiste de la méthode, sur ce qui nous est proposé par le Gouvernement. Concernant la branche « autonomie », j'ai lu dans votre rapport que sa création serait « une opportunité de progresser dans ce qui est un symbole de la sécurité sociale, l'équité dans l'accès aux services et aux prestations ». Parallèlement, nous savons que la majorité de nos concitoyens entendent vieillir à domicile alors que la France présente paradoxalement le taux d'institutionnalisation le plus élevé en Europe, avec 21 %. L'aide à domicile est souvent oubliée dans les mesures d'accompagnement.

Concernant le périmètre financier, nous avons pris acte de la volonté de l'État de transférer la gestion de l'AAH à la CNSA. S'il est un grand sujet, c'est bien celui de l'avenir de l'allocation adulte handicapé avec tous les enjeux financiers que cela présente. Rien n'est tranché, mais un tel transfert renforcerait l'autonomie et la mission de l'AAH. Concernant la gouvernance, nous avons examiné de très près les nouvelles missions de la CNSA qui sont très proches de vos préconisations. Il s'avère que nous sommes inquiets de la déclinaison dans les départements : en effet, il existe aujourd'hui un co-pilotage de l'aide aux missions sur le handicap et les personnes âgées. Tout un système existe au niveau des départements. La signature de ces contrats ou de ces schémas évolués n'est-elle pas un recul du poids des départements, notamment dans la programmation des actions menées dans leur territoire ? Concernant le financement, je veux vous entendre sur cette possibilité de recourir à des financements privés, notamment le secteur assurantiel. Mes deux dernières questions portent respectivement sur la prise en charge et sur l'amélioration de cette prise en charge, d'une part, et sur les pistes d'économie potentielle, de l'autre. Quel est l'intérêt d'intégrer dans une même gestion ou dans un même pilotage la branche adressant les personnes âgées et les personnes handicapées ? Vous avez clairement évoqué les éléments qui devraient intégrer le champ de la branche et les éléments qui devraient demeurer dans le droit commun, notamment le transport. Je voudrais vous sensibiliser au fait que nous rencontrons des difficultés à gérer à l'échelon national cette problématique des transports qui, pour moi, est un élément constitutif de l'autonomie. Laisser les transports dans le droit commun confirmerait la complexité existante, ce qui contribuerait à favoriser la perte d'autonomie.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je vous ai écouté avec attention, Monsieur Vachey. Je fais partie des sénateurs qui se sont interrogés avant l'été sur la pertinence de créer la nouvelle branche « autonomie » et qui considéraient qu'il aurait été préférable de prolonger notre réflexion. Ce que vous nous dites me conforte dans mon opinion : je crains, pour avoir longtemps siégé au Conseil d'administration de la CNSA, les lourdeurs qui caractérisent le fonctionnement administratif de cette institution. Je souhaiterais rebondir sur ce que vous nous avez dit à propos de la possibilité de faire agir de façon conjointe les ARS et les départements. Il y a quelque temps, à l'occasion de la crise sanitaire et de la manière dont les ARS ont abordé cette crise sanitaire grave, certains d'entre nous ont suggéré que la gouvernance de ces agences soit confiée aux départements. Je pense que la constitution de la nouvelle branche « autonomie » serait une étape importante du processus de déconcentration. Il serait opportun d'engager une réflexion de fond, en particulier avec l'Assemblée des départements de France. Concernant le recours aux financements privés, cette piste n'est pas nouvelle. Marie-Anne Montchamp y songeait elle-même il y a quelques années lorsqu'elle était en responsabilité. Vous avez cité la possibilité de mobiliser le patrimoine des personnes concernées : je pense que nous pourrions songer, pour leur permettre d'être assurées contre les risques de dépendance à terme, à mobiliser systématiquement le recours sur succession.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Vous avez réalisé, Monsieur l'inspecteur général, un remarquable travail dans un temps constraint. Nous sommes en train de le saluer. S'il est une question que je souhaite vous poser, elle concerne le financement de la branche « autonomie ». Son financement nous préoccupe au-delà des questions concernant son contenu et son périmètre. J'ai questionné hier la direction générale de la sécurité sociale à ce propos qui n'est pas en mesure de répondre à mes interrogations. Pour votre part, vous avez le mérite d'avoir, non sans émois suscité l'appréhension au sein de certaines branches. La difficulté persiste : 10 milliards d'euros ont été fléchés sur les différentes propositions que vous avez formulées. Vous faites bien de rappeler que ces financements pourraient ne pas seulement servir à la nouvelle branche « autonomie », mais également au financement de la sécurité sociale. Il est un élément que vous n'avez curieusement pas évoqué. Il concerne la fraude à la sécurité sociale qui est une réalité. Nous ne sommes pas vraiment en mesure de l'évaluer, mais elle constitue une source d'économie qu'il serait a priori opportun d'explorer plus avant. Il me paraît très curieux que l'on veuille favoriser le maintien à domicile, mais que l'on songe à réduire les financements des aides favorisant ce maintien à domicile. Il me semble opportun, en effet, de faire preuve d'homogénéité.

M. Laurent Vachey – Je vais essayer de répondre à vos questions. Concernant la méthode, il est vrai que la construction par brique est un choix étonnant à l'aune de la construction globale de l'édifice. La construction de la nouvelle branche « autonomie » n'était originellement pas prévue dans la loi sur la dette sociale. Dès lors la question de son contenu s'est posée assez rapidement. Il est exact que l'on devrait avoir une plus grande visibilité sur les étapes suivantes. Nous ignorons quand le fameux « Larroque de l'autonomie » annoncé par la ministre en charge de l'autonomie va intervenir et s'il débouchera sur une loi en bonne et due forme. Nous sentons aujourd'hui que nous manquons de visibilité sur ces deux éléments qui sont les compléments indispensables de ce qui est entrepris et cela est très inconfortable de ne parler que de ce qui peut être versé dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Pour en revenir aux questions de MM. les sénateurs, nous constatons que les aides publiques en faveur du maintien à domicile présentent un niveau de solvabilisation plus intéressant que le séjour en EHPAD. Il y a moins de reste à charge à domicile qu'il n'y en a en EHPAD. Nous répondons mieux à la priorité domiciliaire. En revanche, on constate une inquiétude manifeste, après le « Ségur de la Santé » qui, par capillarité, ne concernent que

les personnels des EHPAD, quant à l'aggravation des difficultés, déjà existantes, du secteur de l'aide à domicile à recruter. La question de l'égalité salariale entre l'aide à domicile et le travail en EHPAD doit être rapidement tranchée. Vous m'interrogez aussi sur la question de l'allocation adulte handicapé. Elle ne compense pas en elle-même le handicap puisque c'est le rôle de la prestation de compensation du handicap.

Cela dit, à chaque fois que la question de l'AAH a été posée, il a été convenu qu'il ne s'agissait pas d'un minimum social comme un autre et qu'il ne pouvait, dans ces conditions, pas être versé dans un revenu universel d'activité et que l'AAH devait vivre sa vie indépendamment des autres minima sociaux. Le fait de l'inclure au sein de la branche « autonomie » permettrait de la sanctuariser et de gérer ses versements. Nul ne sait, puisque vous évoquez la fraude sociale, si elle concerne l'AAH. Nul ne s'en préoccupe d'ailleurs. Le rapport 2019 de la Cour des Comptes pointait du doigt le fait que 30 % des entrants à l'AAH 2 étaient antérieurement éligibles au RSA. Si je propose donc d'inclure l'allocation adulte handicapé dans la nouvelle branche « autonomie », c'est pour traiter les problèmes d'iniquité à l'accès à cette allocation qui sont importants selon les territoires et pour mieux gérer le versement de cette allocation, ce que l'État n'est pas parvenu à faire, en dépit de ses multiples tentatives, depuis dix ans. Concernant les départements, il est exact que la situation actuelle favorise l'articulation entre ces collectivités et les instruments de contractualisation. Les ARS sont trop éloignées de ces sujets-là. Nous avons donc repris la question de la possibilité d'établir une délégation de compétences des ARS vers les départements en considérant notamment que cela était possible juridiquement, y compris à droits constants, et que cela était souhaitable. Vous m'interrogez aussi sur la contribution du secteur assurantiel privé. Nous avons échangé avec la FFA et la FNMF qui nous ont présenté, comme nous le redisons dans le rapport, le projet d'une allocation dépendance qui serait systématiquement adossée aux complémentaires « santé ». Évidemment, les paramètres vont changer selon que l'on rentre dans la vie active ou à partir d'un certain âge. Tout dépendra aussi du montant de la rente que l'on souhaite obtenir au moment de l'entrée en perte d'autonomie. Nous arriverions donc à un renchérissement de ces complémentaires « santé » estimé entre 15 et 25 % de leur cotisation actuelle. Une telle hypothèse est inenvisageable actuellement.

C'est la raison pour laquelle le rapport privilégie une autre piste consistant donc à améliorer l'attractivité des assurances complémentaires souscrites de manière volontaire. Les assureurs sont disposés aujourd'hui à reconnaître l'impact de la perte d'autonomie et le rôle des collectivités territoriales dans l'évaluation de la perte d'autonomie. Les assureurs ont réellement progressé dans leur réflexion à ce sujet. Pour les personnes ne souscrivant pas une complémentaire « santé », il reste la piste de la mobilisation du patrimoine privé. Faciliter la mobilisation du patrimoine financier au côté de l'assurance vie transformée en rente ou au côté du patrimoine immobilier est une solution complémentaire venant s'ajouter au socle de la solidarité nationale qu'entend garantir la nouvelle branche. J'ai aussi été questionné sur la question du transport. Nous ne l'évoquons pas dans notre rapport. Je sais comme vous que ce sujet est complexe parce qu'il nous renvoie aux nécessités de transport des enfants en situation de handicap ainsi que des personnes âgées ayant perdu leur mobilité. Ce sujet mériterait une réponse plus cohérente dans l'ensemble des financements. Le rapport évoque, par ailleurs, le sujet des aides techniques et la part du financement de l'assurance-maladie et les prestations complémentaires. Tout ceci pose la question de l'efficience : nous estimons que la CNSA est en mesure de garantir l'efficience de la dépense sur l'autonomie. Cela suppose qu'elle se dote de systèmes d'information en tant que tels. Cela n'est pas le cas aujourd'hui. Aujourd'hui nous sommes incapables de croiser les données des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie avec leurs dépenses d'assurance-maladie. Nous sommes incapables d'établir un lien entre ces deux types de dépenses. Nous avons aussi

besoin de bénéficier de statistiques détaillées. Enfin, la CNSA doit également pouvoir davantage agir sur le terrain pour améliorer l'organisation des services, notamment par des audits.

Mme Monique Lubin. – Je partage les questionnements et les doutes exprimés par mes collègues sur la place des départements dans le financement de cette branche « autonomie ». Je partage aussi les questionnements sur la gouvernance. Vous avez tout à l'heure posé la question des AESH et avez estimé que leur charge revenait à l'éducation nationale. Je ne partage nullement votre point de vue : les AESH accompagnent les enfants en situation de handicap dans le milieu scolaire et nous avons de plus en plus d'enfants qui nécessitent un accompagnement *ad hoc* et pour lesquels il n'y a pas de place dans les structures qu'ils reçoivent habituellement. D'un côté, on ne crée pas les places dont nous aurions besoin et, de l'autre, nous avons un réel besoin des AESH qui ne bénéficient pas de statut à proprement parler et qui sont dans la précarité la plus totale. Renvoyer ce sujet à l'éducation nationale ne va certainement pas favoriser la résolution de cette question. *A contrario*, en les intégrant dans la future branche « autonomie », nous pourrions résoudre assez rapidement cette question, en définissant les moyens dédiés au financement de cette mesure.

Mme Michelle Meunier. – Votre approche, M. Vachey, a été essentiellement budgétaire et financière. Sur la perte d'autonomie, il nous manque une loi ainsi qu'une vision politique nous faisant ensemble progresser sur le même objectif de développer et d'améliorer l'autonomie de chacun. Là n'est pas la question. Nous aurons très certainement la possibilité de reparler l'année prochaine de la loi sur l'autonomie et le grand-âge. Pour ma part, je souhaiterais revenir sur la question du périmètre. Si je vous ai bien compris, la CNSA reprendrait les missions existantes, si ce n'est l'AEH en plus. Le fait de ne pas intégrer l'AAH a été évoqué par l'un de mes collègues. Je m'interroge sur ce point. Je voudrais vous entendre me préciser les raisons vous amenant à ce choix qui pourtant permettrait de délimiter le périmètre de cette branche. Ce n'est pas le choix du Gouvernement.

Mme Corinne Imbert. – Je rejoins les propos du rapporteur général sur la question du financement de la nouvelle branche. Cette question est de première importance. Je m'interroge sur la manière dont les dispositions de financement de cette branche « autonomie » vont être déclarées « recevables » alors qu'elles vont impacter indirectement les collectivités territoriales. Bien évidemment, la branche sera gérée par la CNSA. Je ne reviens pas sur ce point, même si je m'interroge à ce sujet, considérant que la gestion des autres branches est paritaire. Je n'exprime aucune défiance vis-à-vis de la CNSA. Cela étant, comme l'a rappelé le ministre hier, il sera indispensable d'envisager une co-construction financière avec les départements. À compter du moment où une convention sera signée entre les départements et la CNSA, elle contraindra les premiers à apporter des fonds permettant de financer la branche « autonomie ». Ce choix de financement génère donc un impact indéniable sur les collectivités territoriales. Quelle sera la recevabilité de cette disposition tant sur le fond que sur la forme ? Il est proposé de ponctionner une partie de la CSG – ponction qui ne serait pas compensée par une augmentation de la contribution – au bénéfice de la CNSA, mais un tel choix s'opérera au détriment de la branche « maladie ». Vous avez évoqué, Monsieur Vachey, la construction de « schémas départementaux d'autonomie » associant les conseils départementaux, les ARS et les MDPH. Toutefois de tels schémas fonctionnent déjà, parfois sans recourir à un financement des ARS. Ne mettons pas en cause, ne cassons pas ce qui existe déjà localement et qui a fait la preuve de son efficacité. Il ne faut pas mépriser le travail conséquent qui est réalisé dans les départements. Vous avez évoqué

une piste particulière qui est celle du patrimoine particulier des personnes. Prévoyez-vous une récupération éventuelle sur succession de l'allocation personnalisée d'autonomie ?

Mme Annick Jacquemet. – Je souhaiterais, Monsieur Vachey, vous interroger sur le financement des aides techniques pour les personnes âgées dépendantes et les personnes qui sont en situation de handicap. Dans le département du Doubs, nous avons mis en œuvre un dispositif nous permettant de récupérer ces aides techniques au sens large, en particulier au moyen d'une structure d'insertion. Elle récupère des matériels et des équipements et les remet en état, ce qui leur permet d'être revendus par la suite. La sécurité sociale a fait le choix de ne pas financer ce matériel qui est, la plupart du temps, en excellent état. Pensez-vous, Monsieur Vachey, qu'il soit possible de faire évoluer la situation ?

M. René-Paul Savary. – Nous avons le sentiment d'une renationalisation du dispositif de l'autonomie alors que nous étions parvenus à le décentraliser avec le succès que l'on connaît. Je veux vous interroger sur le financement de la future branche « autonomie ». Qu'est-ce qui vous a donc poussé à solliciter le FRR ? Nous savons les difficultés des retraites et l'aggravation du déficit de leur financement. Ne faut-il donc pas laisser ce fonds à sa destination primaire plutôt que de l'utiliser à autre chose ?

M. Jean Sol. – Je souhaite interroger Monsieur l'inspecteur général sur les parcours de santé et leur articulation entre santé médico-sociale et santé sociale. Vous préconisez la création d'un contrat local d'autonomie qui serait établi entre les départements et les ARS. Quelle plus-value y trouvez-vous ? Enfin, quelle place accordez-vous à la prévention ? Ne pensez-vous pas qu'on lui affecte trop peu de moyens ? Chez moi, ce constat suscite de réelles inquiétudes, surtout à l'aune des perspectives démographiques qui s'offrent à nous.

M. Laurent Vachey – Vous m'interrogez sur les assistants d'éducation des enfants handicapés. Il ne me semble pas que la proposition que vous me formulez soit pertinente. J'ai le sentiment que leur mission d'accompagnement scolaire ne se conçoit qu'au sein de l'appareil éducatif. Les intervenants extérieurs qui participent à cette mission éducative rencontreraient de réelles difficultés. Vous avez évoqué la précarité du statut des AESH. Je vous invite à regarder tout ce qui a été fait depuis plusieurs années. Les contrats étaient originellement précaires. Nous en arrivons à présent à des contrats de droit public pour une bonne partie de ces AESH. Le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports a contribué à stabiliser la situation de ces personnels, même si nous savons beaucoup reste encore à faire, notamment en termes de formation. L'autre difficulté concerne le recrutement de ces AESH. Si ce n'est pas le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports qui les emploie, qui les recruterait ? La branche « autonomie » n'est pas un employeur ! Il n'y a donc pas d'autres solutions que de maintenir le statu quo. Des questions ont été posées sur l'allocation adulte handicapé, notamment sur l'ampleur de la fraude à l'AAH. Nous ignorons très clairement si cette fraude existe vraiment. Nous avons relevé un seul cas de fraude. S'agit-il donc d'un cas d'espèce ? S'agit-il de la pointe émergée d'un iceberg ? Nul n'est en mesure de le dire aujourd'hui. S'il est une certitude, comme n'a pas manqué de le souligner la Cour des Comptes dans son rapport, c'est que la demande des AAH, quand elle parvient à la MDPH, reste conditionnée à la présentation du formulaire type et d'un certificat établi par un médecin (sans que l'on sache l'identité, l'origine et la qualification particulière dudit médecin). La MDPH consacre près d'une vingtaine de minutes à examiner le dossier, sans voir le demandeur, qui est communiqué à la CDAPH. Celle-ci se voit généralement soumettre une centaine de dossiers et, faute de temps, n'en étudie que 2 %. La procédure ouvre la possibilité à de très nombreux risques potentiels de fraude, sans savoir

toutefois précisément ce que ces risques représentent. Nous ne pouvons pas nous satisfaire d'une politique de solidarité représentant un montant estimatif de 10 milliards d'euros qui repose sur un processus d'attribution qui est aussi incertain que celui qui prévaut en ce moment.

Vous avez soulevé la question du périmètre de l'allocation adulte handicapé. Je regrette, qu'en l'état, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021 n'aborde que l'allocation enfant handicapé, mais pas l'AAH. Je note toutefois que nous n'en sommes qu'au stade de la première lecture. Selon moi, il serait opportun que l'AAH soit incluse dans le périmètre de la branche. Si elle ne l'est pas en 2021, peut-être pourrait-elle l'être en 2022 ? Cela donnera de la visibilité à la place de cette allocation et cela permettra à la future branche de se mettre en situation pour anticiper la gestion des risques associés à cette AAH et de se doter les moyens permettant de la financer. Il n'est pas pertinent, selon moi, de laisser la situation aussi incertaine. Vous m'interrogez aussi sur la place des départements dans les dispositifs locaux dédiés à l'autonomie. J'ai constaté, par le passé, la présence, dans les administrations d'État, d'opposants résolus à tout dispositif décentralisé en matière sociale, estimant que la primauté revenait aux seules politiques nationales. Je n'en suis pas et je suis persuadé aujourd'hui qu'une majorité de départements s'investit et travaille correctement en matière d'aide aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap. Je ne suis donc pas du tout opposé à la place des départements dans la mise en œuvre de ces politiques à l'échelon local. Cette place est tout à fait légitime et elle ne peut être contestée. C'est la raison pour laquelle nous avons examiné la possibilité de mettre en place des délégations de compétences des ARS aux départements. Là où des départements sont disposés à prendre cette responsabilité en charge, il n'y a pas de raison de le leur refuser. Je parlais de schémas départementaux : ils existent déjà dans la branche « famille », au travers des « schémas de services à l'enfance ». Le financement du dispositif est en partie assuré par les communes qui le mettent en œuvre sur leur territoire. Il conviendrait d'agir de même vis-à-vis de l'autonomie avec le partage des objectifs sur le plan local. Il y a, en effet, des endroits où les schémas qui ont été établis par les départements sont plutôt généralistes alors qu'il en est d'autres incluant une déclinaison opérationnelle de ce qui sera mis en œuvre. Il y a de plus en plus de solutions qui se construisent et qui doivent se construire de façon innovante et intermédiaire entre la prise en charge institutionnelle, d'une part et l'accompagnement à domicile, d'autre part.

Si l'on souhaite favoriser ce type de formule intermédiaire correspondant très certainement à un besoin et à un souhait des personnes, il convient trouver des formules innovantes, des prestations supplémentaires dédiées au financement de la structure, des aides au fonctionnement par la mobilisation des allocations, tout cela ne pouvant se mettre en place que par la mise en commun de la vision de l'évolution de la réponse aux besoins entre les ARS et les départements. Sur les aides techniques, une mission a été confiée à Philippe Denormandie. Nous en avons parlé avec lui : la France est très en retard en matière d'accès à ces aides. L'articulation financière entre la contribution propre à la sécurité sociale – avec ses règles propres – et ce qui peut être financé localement ne fonctionne pas du tout. Ceci constitue un problème qu'il convient de résoudre. Je poursuis en vous redisant que je partage ce qui a été sur la question de la prévention des parcours puisque nous demeurons insuffisants en la matière. Nous avons donc proposé de re-centraliser dans le budget de la branche « autonomie » une plus grande part du financement liée à la prévention, notamment les crédits liés à l'aménagement du logement des personnes. Ces crédits sont aujourd'hui éclatés entre différents acteurs : nous proposons que la branche « autonomie » ait un rôle à jouer, ce qui permettra de remédier à cet éclatement. Le problème se pose aussi en matière de coordination des parcours. Je terminerai en évoquant le financement : quand on affirme que la

branche « autonomie » sera à l'équilibre dans le PLFSS 2021 puisqu'on lui attribue une part suffisante de CSG, on sous-entend que cette part de CSG n'ira pas à l'assurance-maladie, ce qui contribuera à accroître son déficit.

Le versement de la branche « autonomie » dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale améliore la vision d'ensemble. Nous savons qu'il existe des « vases communicants » entre les différents champs de la protection sociale. J'ai été interpellé sur les possibilités de recours sur succession. C'est déjà le cas pour l'APA en EHPAD. Ils sont pratiqués différemment selon les départements. Faut-il aller plus loin ? Je ne peux pas vous le dire. Des propositions ont été formulées pour responsabiliser les personnes quant à leur capacité à financer ce risque.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie, Monsieur l'inspecteur général, pour la clarté et la franchise des propos que vous avez tenus devant la Commission.

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

La réunion est close à 12 h 15.

Mercredi 4 novembre 2020

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Examen du rapport

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je souhaite tout d'abord la bienvenue à notre nouvelle collègue Laurence Garnier, sénatrice de Loire-Atlantique, qui remplace Christophe Priou à mi-mandat, et je salue les commissaires qui assistent à cette réunion à distance, ainsi que notre collègue Christian Klinger, rapporteur pour avis de la commission des finances, qui assiste à nos travaux.

Nous examinons le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021.

J'indique pour nos nouveaux collègues que les textes financiers, comme les textes constitutionnels, restent soumis à la procédure qui était en vigueur pour l'ensemble des textes avant la réforme constitutionnelle de 2008, c'est-à-dire que nous n'adoptons pas de texte de la commission, le texte examiné en séance étant celui qui a été transmis par l'Assemblée nationale, et que seuls les amendements des rapporteurs seront examinés ce matin.

Nos travaux sont impactés par la réunion du Bureau du Sénat, qui se tient pendant notre réunion de commission et qui requiert la présence de deux de nos rapporteurs, Corinne Imbert et Pascale Gruny, qui devront s'absenter avant 9 heures et dont nous attendrons le retour pour la présentation de leur rapport.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, chargé des équilibres financiers généraux. – Il y a deux ans à peine, nous saluions le retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale en examinant le PLFSS pour 2019. L'année dernière encore, malgré des perspectives financières dégradées, l'objectif d'une extinction de la dette sociale en 2024 paraissait encore atteignable. Hélas, cette année, c'est dans un contexte sanitaire, économique, financier et social considérablement plus sombre que nous sommes appelés à examiner le PLFSS pour 2021.

Vous connaissez l'originalité des lois de financement de la sécurité sociale. Dans leur format actuel, elles nous invitent successivement à approuver les comptes de l'exercice écoulé, à rectifier les tableaux d'équilibre de l'année, à examiner les recettes puis les dépenses de l'exercice à venir, et même, en fin de troisième partie, à approuver des orientations et une trajectoire financière jusqu'à l'année n+4, c'est-à-dire 2024. Mon intervention concerne donc toute cette période.

Pour 2019, la sécurité sociale a enregistré un déficit de 1,9 milliard d'euros sur le périmètre du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), lequel représente 404 milliards d'euros en dépenses. Il pourrait presque paraître mesquin aujourd'hui d'observer que l'objectif d'un retour à l'équilibre n'a pas été atteint en raison des mesures de non-compensation adoptées ces deux dernières années dans la foulée du rapport Charpy-Dubertret sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale. Ces non-compensations ont coûté 4,3 milliards d'euros à la sécurité sociale l'année dernière.

La crise liée à l'épidémie de covid-19 a évidemment bouleversé notre pays, son économie et ses finances publiques, notamment celles de la sécurité sociale, qui joue à plein son rôle de « filet de sécurité » pour nos concitoyens en cette période difficile.

Face à la crise et à son évolution permanente, les incertitudes sont majeures. Le Gouvernement a déjà révisé les tableaux d'équilibre de 2020 et 2021 à l'Assemblée nationale. Ils pourraient être de nouveau ajustés au Sénat, notamment pour tenir compte des effets du nouveau confinement. Toutefois, quelques constats ressortent clairement.

Tout d'abord, la sécurité sociale connaîtra en 2020 le plus lourd déficit de son histoire, et de très loin : au moins 46,6 milliards d'euros pour le régime général et le FSV, là où le précédent « record », en date de 2010, était de 28 milliards d'euros.

En effet, l'ensemble des branches a subi une très forte baisse des recettes, principalement sous l'effet de la chute de l'activité et de la très forte contraction de la masse salariale du secteur privé, qui a diminué de 7,9 %. Cette baisse est de plus de 32 milliards d'euros par rapport à la prévision de la LFSS pour 2020, malgré une recette exceptionnelle de 5 milliards d'euros : le versement en une fois de la soultre de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (Cnieg) par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) à la branche vieillesse.

En face de ces baisses de recettes, les dépenses de la plupart des branches sont restées relativement conformes à la prévision de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020, à la notable exception de la branche maladie. En effet, les dépenses relevant de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) ont bondi de 12,5 milliards d'euros à par rapport à la prévision de l'année dernière. Il s'agit bien sûr avant tout de l'effet des surcoûts liés à la crise du covid-19 – environ 10,5 milliards d'euros en net – et des premières mesures du Ségur de la santé qui présenteront, elles, un caractère pérenne, et

dont le coût en 2020 est estimé à 3,4 milliards d'euros. Au total, l'Ondam devrait passer en un an de 200,2 milliards d'euros en 2019 à 218,1 milliards en 2020. Cela représente près de 18 milliards d'augmentations, soit 9 %.

Ces chiffres donnent le vertige. Mais, encore une fois, ils traduisent l'intensité de la crise et le rôle indispensable de la sécurité sociale en ces temps difficiles.

Pour 2021, un fort rebond est attendu, qui devrait améliorer le niveau des recettes, mais les incertitudes sont très fortes. Tout dépendra bien sûr de l'évolution de l'épidémie et de notre capacité à remettre l'économie sur les rails. En toute hypothèse, le déficit du régime général et du FSV devrait se situer à un niveau proche de celui de 2010 : 27,9 milliards d'euros selon les prévisions actualisées du Gouvernement. En particulier, alors que les autres branches devraient se redresser, les branches maladie et vieillesse présenteraient toujours un solde très dégradé : leur déficit serait respectivement de 19,7 milliards d'euros et 6,4 milliards d'euros.

Face à cela, je regrette que le Parlement n'ait pas été davantage associé aux grands choix du Gouvernement. Je n'ai pas trouvé normal que nous ne soyons pas saisis d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale cette année, au vu de l'ampleur des révisions qui ont été opérées et des mesures qu'il a fallu prendre : financement de Santé publique France, plafond de découvert de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), etc. J'espère que nous pourrons nous prononcer l'année prochaine, si les hypothèses sur lesquelles se fonde ce budget devaient être de nouveau bouleversées.

Pour autant, sur le fond, je ne vous proposerai pas de remettre en cause ces décisions : je préconise ainsi l'adoption des articles essentiels, qui ratifie les décisions prises en urgence en 2020 ainsi que les différents tableaux d'équilibre.

Ma véritable inquiétude et ma divergence avec ce PLFSS viennent de la trajectoire des comptes sociaux après la sortie de la crise actuelle. L'annexe B du projet de loi, qui trace des perspectives jusqu'en 2024, prévoit ainsi un déficit de la sécurité quasiment stabilisé à un niveau très lourd : plus de 20 milliards d'euros chaque année, malgré des hypothèses de croissance du PIB et de la masse salariale relativement optimistes.

Un tel niveau ne serait évidemment pas supportable pour la sécurité sociale. Ainsi, dès 2024, les déficits cumulés dépasseraient de 50 milliards d'euros le plafond des transferts que nous avons autorisés à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) dans la loi du 7 août dernier relative à la dette sociale et à l'autonomie. Je vous rappelle pourtant qu'au vu des autorisations que nous avons données, le montant total des emprunts de la Cades devrait passer de 260 milliards d'euros à 396 milliards d'euros d'ici à 2024, dont une provision de 92 milliards pour couvrir les déficits 2020-2023, laquelle apparaît d'ores et déjà insuffisante. Autant dire que la dette deviendrait perpétuelle, ce qui pose d'évidents problèmes d'équité entre générations et de soutenabilité de notre modèle social.

Il importe de dire dès à présent que, quand notre pays sera sorti de la crise, nous devrons, comme après 2010, reprendre la voie de la recherche de l'équilibre des comptes sociaux. Pour y parvenir, nous devrons tout d'abord partir d'un déficit plus réaliste des comptes sociaux. La sécurité sociale doit, certes, payer ses dettes, mais elle ne doit payer que ses dettes.

Je formulerais donc des propositions en matière de compensation par l'État : de charges qui devraient être les siennes et qui n'ont été transmises que par commodité à la sécurité sociale – je pense en particulier à l'agence Santé publique France, dont le budget est passé de 150 millions d'euros à 4,8 milliards d'euros dès la première année d'un transfert que nous avions refusé ; et de pertes de recettes, qui résultent d'exonérations et de réductions décidées depuis deux ans à l'initiative du Gouvernement, et non compensées sur le fondement erroné d'un retour durable des comptes sociaux dans le vert. C'est également dans cet esprit que Corinne Imbert pourrait aborder la question du financement des investissements hospitaliers par la Cades, dont ce n'est pas le rôle, que prévoit l'article 27 de ce PLFSS... Mais un tel réajustement ne nous exonérerait pas de décisions difficiles à venir pour maîtriser à moyen terme l'évolution des dépenses des différentes branches. Pour illustrer ce propos, on peut observer que la dégradation de 22 milliards d'euros du solde de la sécurité sociale en 2023 de ce PLFSS par rapport à celui de l'année dernière s'explique pour un tiers par des recettes en moins, à cause des suites de la crise, mais pour deux tiers – 15 milliards – par des dépenses supplémentaires.

Les branches vieillesse et maladie, dont les déficits prévisionnels sont les plus lourds, seront les principales concernées, avec les conséquences financières du Ségur de la santé, et les retraites dont le déséquilibre s'accroît, mais qu'il faudra rétablir un jour en concertation avec les partenaires sociaux.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je souscris aux propos du rapporteur général. Nous aurions pu rejeter l'ensemble du PLFSS en raison de sa trajectoire financière dangereuse, mais il n'y a pas de solution de substitution dans le contexte d'une crise que l'on ne maîtrise pas.

Si l'on veut faire des économies, il faut creuser la piste de cette « tuyauterie » incompréhensible que nous dénonçons depuis des années : ces charges que l'État transfère sur le budget de la sécurité sociale et ne rembourse jamais. Le chiffre de 5 milliards d'euros a été avancé...

Le coût de Santé publique France est scandaleux. Les agences sanitaires n'ont pas cessé de communiquer depuis des mois ; or, sur le terrain, après la pénurie de masques et de tests, voici celle des vaccins anti-grippe ! À cet égard, une conseillère du ministère de la santé, que j'interrogeais pour le compte de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) de ma commune, m'a fait hier une réponse ahurissante : « Il semble qu'à la fin de la semaine la CNSA va lancer une enquête auprès des Ehpad pour déterminer les ruptures de stocks. »

Il faudrait donner un coup de balai dans ces agences qui ont montré leur incurie, mais sont pourtant au nombre de 1 200, pour un budget annuel phénoménal de 80 milliards d'euros. J'ai été nommé au Haut Conseil pour le financement de la protection sociale (HCFi-PS), qui m'envoie des documents incompréhensibles ; on dépense des sommes colossales pour ce genre d'actions !

Il faut, selon moi, remettre en cause la création du « cinquième risque » de la sécurité sociale, et surtout se pencher sur le déficit du régime de retraite en agissant sur les paramètres de l'âge de départ et de la durée de cotisation.

M. René-Paul Savary. – Ce PLFSS est ambigu puisqu'il n'a été tenu compte ni de la deuxième vague de l'épidémie ni des annonces faites, qui n'ont pas été répercutées, ni

du manque de recettes lié, notamment, à la fermeture des petits commerces. On peut donc s'interroger sur la sincérité de ce texte. Dans une telle période de crise, des projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) sont nécessaires, et le Parlement doit être associé aux discussions si l'on veut que les Français comprennent ce dont il retourne.

Il faut prendre dès à présent des mesures de compensation, portant notamment sur le régime de retraite, pour obtenir des résultats dans quelques années. Je proposerai donc un amendement visant à relancer la conférence sur le financement et l'équilibre des retraites.

Vous avez formulé beaucoup de critiques, monsieur le rapporteur général, pour émettre finalement un avis favorable sur ce PLFSS. On pourrait suivre une autre logique : critiquer moins et donner un avis défavorable.

M. Bernard Jomier. – Le contexte étant chaotique, j'emploierai non pas le terme d'insincérité, mais celui de désordre puisqu'il faut rectifier en permanence les tableaux d'équilibre, ce qui a d'ailleurs eu lieu lors de la discussion à l'Assemblée nationale *via* des amendements du Gouvernement. D'autres mesures traduisent, en revanche, une préparation brouillonne, les besoins de financement de notre système de soins n'ayant pas été suffisamment pris en compte. Le retard dans l'application du Ségur a empêché un mouvement de retour ou de maintien de certains professionnels de santé dans le secteur hospitalier.

Pour ce qui concerne la compensation, le projet de loi est flou. Le rapporteur général tente d'y apporter une réponse, qui ne sera peut-être pas suffisante, par voie d'amendement, et je lui en donne acte.

La création de la cinquième branche de la sécurité sociale, que mon groupe a approuvée, est sous-financée. Nous pourrions, dans le cadre de ce PLFSS, améliorer les perspectives de financement de ce risque, même si nous n'en connaissons pas le cadre exact faute d'un projet de loi sur le grand âge et l'autonomie.

Le transfert de Santé publique France sur le budget de l'assurance maladie est un non-sens absolu. Le financement de cette agence n'a rien à faire dans le PLFSS.

M. Olivier Henno. – Je félicite le rapporteur général pour sa clarté. Je note que le déficit de 20 milliards d'euros, durable jusqu'en 2024, est à la fois conjoncturel et structurel.

Avant la crise du Covid, les Français avaient une confiance absolue dans leur modèle social, qui apparaît désormais moins solide. Nous ne pourrons pas faire l'économie d'une réforme profonde et globale de ce système, car un tel déficit est intenable pour les générations futures. Si nous ne parvenons pas à juguler le déséquilibre des comptes sociaux, nous serons confrontés à une fracture générationnelle.

Mme Laurence Cohen. – Ce nouveau confinement est un aveu d'échec et de non-anticipation. Nous sommes confinés parce que nos capacités hospitalières atteignent leurs limites. Or j'entends dire qu'il faudrait revenir à l'équilibre et faire des économies sur le dos de notre protection sociale... Non, la pandémie n'a pas montré la fragilité de notre modèle social ! La sécurité sociale a au contraire joué ce qui, selon nous, est son rôle, en particulier en prenant en charge intégralement les tests et la télémédecine.

Ce PLFSS, en effet extraordinaire, fait peser sur la sécurité sociale toutes les dépenses liées au covid. L'Ondam, « hors Ségur » et « hors covid », est bas, en deçà de 4,5 % ! Il nous faut construire, alors que nous entrons dans une ère de pandémies, un système

de santé à la hauteur de ces défis. Nous présenterons des amendements de suppression de certains articles et des propositions alternatives, car il est possible de financer différemment notre modèle social.

M. Alain Milon. – Je regrette que le rapporteur général ne soit pas plus sévère. Ce PLFSS est pour moi une énorme déception. Je rejoins Olivier Henno et Laurence Cohen : hors covid et hors Ségur, le niveau de l'Ondam est inférieur à ce que promettait Mme Buzyn, soit 1,3 %, et scandaleusement bas pour les hôpitaux. Bernard Jomier l'a dit, ce texte est mal construit, brouillon, comme si le Gouvernement avait perdu le contrôle...

J'aurais souhaité que ce projet de loi prévoie une réforme complète de l'assurance maladie au niveau tant des recettes que des dépenses. Après tout, nous avons bien créé la cinquième branche dans un texte relatif à la Cades en juillet dernier... Je ne voterai pas ce PLFSS.

Mme Laurence Cohen. – Je vous soutiens.

Mme Catherine Deroche, présidente. – La situation étant différente de celle de l'an passé, on ne peut pas parler d'insincérité, même si ce projet de budget fluctue au fil des annonces et de la crise. M. Dussopt nous a d'ailleurs annoncé de nouvelles modifications quant aux pertes de recettes et à l'augmentation des dépenses.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Toutes ces remarques sont justes. J'ai insisté sur les grands déséquilibres, mais les branches familles et accidents du travail-maladies professionnelle (AT-MP) sont, quant à elles, presque à l'équilibre.

Sur Santé publique France, je rejoins Jean-Noël Cardoux. Je l'ai dit à M. Dussopt, la logique serait que l'État reprenne à sa charge ses dépenses, d'autant que les exonérations de charges liées au covid sont intégralement compensées. Pour ce qui concerne les agences sanitaires, peut-être faut-il donner un coup de balai, ou tout remettre à plat ; nous l'avons déjà fait sans en tirer suffisamment de conclusions, car il y a toujours une excuse pour ne rien changer.

Il est en revanche difficile de remettre à plat l'ensemble du système de santé, comme le souhaite Alain Milon, lors de l'examen du PLFSS. Mais il est vrai, j'en suis d'accord avec Laurence Cohen, qu'il faut revoir le financement de notre modèle social. En effet, les recettes provenant des cotisations sociales baissent tandis que les dépenses augmentent, et ce déséquilibre continuera à progresser si l'on n'agit pas. Je ne souhaite pas, en revanche, que l'on intègre toutes les dépenses dans le budget de l'État en prévoyant de financer uniquement par l'impôt. Nous avons intérêt à maintenir le périmètre des dépenses sociales pour pouvoir les maîtriser.

Je répondrai à René-Paul Savary que les prévisions du Gouvernement sont certes optimistes, mais pas insincères. Il y a beaucoup d'inconnues et la situation va encore évoluer.

Je suis préoccupé, comme Olivier Henno, par le déficit, dû pour une part à un manque de recettes et pour l'autre à des dépenses qu'il nous faut assumer. Une première tranche des besoins, notamment la revalorisation des salaires des personnels soignants, a été portée par le Ségur, mais nous ne sommes pas arrivés au bout...

Votre point de vue, madame Cohen, est très hospitalo-centré...

Mme Laurence Cohen. – Je me suis sans doute mal exprimée.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – En Allemagne, où les hôpitaux fonctionnent bien, ne sont pas débordés et accueillent mieux que chez nous, les dépenses de sécurité sociale, au sein desquelles l'hôpital ne représente que 28 %, sont à l'équilibre. Les médecins généralistes allemands prennent donc en charge une partie des actes qui, en France, sont faits à l'hôpital, lequel représente dans notre pays 37 % des dépenses. Nous devons donc mener une réflexion sur notre système de santé et c'est la tâche qui nous attend demain.

M. René-Paul Savary, rapporteur de la branche vieillesse. – La crise sanitaire a nettement dégradé le solde de la branche vieillesse pour 2020. Le régime général serait ainsi en déficit de 7,8 milliards d'euros en 2020, contre 2,7 milliards attendus en LFSS pour 2020. Pour l'ensemble des régimes de base, ce déficit atteindrait 9,6 milliards d'euros contre 3,2 milliards prévus. Je rappelle que le régime obligatoire de base et le FSV représentent 251 milliards d'euros. Alors que les dépenses n'ont pas connu d'évolution résultant de la crise, c'est bien la contraction majeure des recettes, avec l'effondrement des cotisations, qui est la cause de ce déficit.

Je tiens à souligner que le déficit extrêmement important que nous constatons est cependant déjà minoré par rapport au déficit réel de cet exercice.

Du côté du FSV, les dépenses ont augmenté en raison de la hausse du nombre de chômeurs, et de la prise en compte nouvelle de droits pour les salariés placés en activité partielle. Le solde est dégradé de 1,8 milliard d'euros à 3,2 milliards. Cette situation financière dégradée de 2020 se prolongera malheureusement sur les exercices à venir. Le déficit de l'ensemble de la branche, tous régimes obligatoires et FSV compris, est ainsi projeté à 11,6 milliards d'euros en 2024.

Pour 2021, l'article 48 prévoit des objectifs de dépenses pour la branche vieillesse : à 251,9 milliards d'euros pour les régimes obligatoires de base ; à 144,7 milliards d'euros pour le régime général de la sécurité sociale. Après deux années de sous-revalorisation des pensions, le Gouvernement n'a pas choisi de prévoir de telles mesures dans ce PLFSS. Pour autant, l'inflation attendue à 0,4 % conduit *de facto* à une revalorisation très faible des pensions. Les dépenses pour 2021 sont ainsi en hausse modérée : 2 % pour l'ensemble des régimes obligatoires. Les soldes seraient respectivement de - 4,4 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes de base et - 7,3 milliards d'euros pour le seul régime général.

L'article 51 prévoit les charges du FSV pour 2021, qui devraient diminuer de 500 millions d'euros par rapport à 2020, du fait de la baisse prévue de la prise en charge de cotisations.

Je vous proposerai d'adopter ces deux articles relatifs aux dépenses pour 2021.

Si la crise sanitaire a brutalement dégradé la situation financière de la branche vieillesse, elle a également heurté de plein fouet la réforme des retraites. L'année 2020 s'annonçait comme l'année de cette réforme et nous avions mené, avec le rapporteur général, plus de 50 auditions pour préparer l'examen des deux textes, organique et ordinaire, au Sénat. L'épidémie que nous subissons depuis le mois de mars a cependant conduit le Gouvernement à suspendre la réforme ; le Sénat ne s'est donc pas prononcé à cet égard.

Cette réforme devait, je le rappelle, parvenir à une fusion des régimes obligatoires, de base et complémentaires, au sein d'un unique régime universel. Elle devait surtout garantir l'équilibre du futur système de retraite et, à cette fin, rétablir l'équilibre du système actuel d'ici à 2027.

Concernant les moyens de parvenir à cet équilibre, le Gouvernement avait d'abord proposé un « âge pivot » pour une pension au taux plein, remplaçant la durée d'assurance. Autour de cet âge aurait trouvé à s'appliquer un mécanisme de décote et de surcote. Compte tenu des mouvements sociaux, le Gouvernement avait choisi de « retirer » cet article au profit de la création d'une conférence de financement censée aboutir au mois d'avril. Le débat sur l'équilibre financier du système actuel était donc renvoyé à la seule nouvelle lecture... Cette conférence n'a pas pu achever ses travaux du fait du confinement et ne les a pas repris.

Alors que le Gouvernement a annoncé à la rentrée saisir les partenaires sociaux sur ce sujet, il a fait le choix de ne présenter dans ce PLFSS aucune mesure de redressement des comptes de la branche vieillesse.

Pourtant, si la crise occasionne un déficit conjoncturel jusqu'en 2024, une part du déficit est bien structurelle. Surtout, à l'horizon de 2030, si les prévisions du Conseil d'orientation des retraites (COR) n'ont pas été actualisées depuis novembre 2019, l'impact de la crise économique ne peut laisser imaginer que le système de retraite soit en 2030 dans une meilleure situation que celle qui était anticipée l'an dernier. J'estime que nous devons avoir à l'égard de cette trajectoire une position responsable : cela signifie reconnaître qu'il faudra nécessairement prendre des mesures paramétriques, et que celles-ci ne doivent pas tarder, mais aussi constater que la crise économique ne permet pas de les envisager avant 2022.

Je vous propose donc d'adopter un amendement portant article additionnel avant l'article 48. Celui-ci prévoit la convocation d'une conférence de financement chargée de formuler des propositions visant au rétablissement de l'équilibre du système de retraite à l'horizon de 2030. Nous reprenons ici le modèle de celle qui est prévue par le Gouvernement dans le projet de loi de réforme des retraites. Si cette conférence aboutit, ce que je souhaite, le Gouvernement pourrait nous saisir d'un texte de réforme. En cas d'échec, les mesures paramétriques que nous proposerons seraient au moins appliquées.

L'article prévoit ainsi un report progressif de l'âge d'ouverture des droits – ou âge légal – à 63 ans. Cette progression se ferait à partir de 2022 pour les générations de 1962 à 1965. Dans le même temps, le dispositif de rallongement de la durée d'assurance pour accéder au taux plein prévu par la loi Touraine serait revu : je vous propose une accélération de ce dispositif sur un rythme d'un trimestre par an au lieu d'un trimestre tous les trois ans. La durée d'assurance serait ainsi portée à 172 trimestres, soit 43 ans, comme prévu en 2014, mais plus rapidement. Une convergence des régimes spéciaux est bien entendu prévue, dans des conditions qu'un décret en Conseil d'État devrait préciser pour une échéance fixée à 2030.

J'en viens aux autres dispositions relatives à l'assurance vieillesse.

L'article 47 bis vise à garantir la constitutionnalité d'un dispositif de la loi Pradié du 28 décembre 2019, introduit par le Sénat, qui prive du bénéfice de la pension de réversion le conjoint survivant ayant commis des violences conjugales. Si sa place au sein du PLFSS est discutable dans la mesure où il n'a qu'un impact indirect et très limité sur les comptes sociaux, cet article ne me pose aucune difficulté sur le fond et je vous propose une adoption conforme.

L'article 47 *ter* vise à codifier les dispositions relatives à la preuve de l'existence des résidents de l'étranger et de certaines collectivités ultramarines. Surtout, il ouvre une possibilité nouvelle : l'utilisation d'outils biométriques pour permettre au bénéficiaire de justifier de son existence. Je présenterai un amendement visant à préciser la rédaction de l'article, qui ne colle pas en l'état à la réalité opérationnelle du contrôle de la preuve de l'existence. Sous réserve de son adoption, je vous proposerai d'adopter cet article.

L'article 47 *quater* vise enfin à simplifier les démarches d'affiliation des proches aidants à l'assurance vieillesse des parents au foyer. Je vous propose également une adoption conforme.

Mme Monique Lubin. – Je suis d'accord avec les chiffres cités par René-Paul Savary, mais pas sur ce qu'il dit des recettes, car il est impossible aujourd'hui de tirer des conclusions. Il y a un an, la fourchette du déficit s'établissait entre 7 et 17 milliards d'euros, en fonction de ce que les uns et les autres souhaitaient pour le régime de retraite...

Si la situation perdure, ces chiffres perdront tout sens. Qui peut imaginer ce qui va nous tomber dessus ? Il faut donc laisser passer 2021, en espérant une amélioration à la fin de ladite année. Nous verrons alors comment faire pour résorber ce déficit non pas structurel, mais conjoncturel.

Je ne suis pas d'accord avec les propositions du rapporteur : en prenant des mesures paramétriques, nous plongerions instantanément certains Français dans une situation inextricable. Aujourd'hui, en effet, à peine la moitié d'entre eux travaillent encore lorsqu'ils arrivent à l'âge légal de départ à la retraite.

Mme Catherine Procaccia. – Contrairement à ce qu'a dit le rapporteur, je pense qu'il ne faut pas abandonner les réformes de fond. Cela étant, je voterai ses amendements. Il a notamment raison de proposer que la réforme Touraine s'applique un peu plus rapidement.

J'ai une question qui, je l'espère, n'est pas trop choquante : a-t-on mesuré les éventuels effets « positifs » de la surmortalité due à la covid-19 sur le financement de notre système de retraite ?

Mme Élisabeth Doineau. – Je suis très partagée sur la proposition de René-Paul Savary, d'autant qu'elle intervient dans un contexte où certains de nos concitoyens sont en grande difficulté. Aujourd'hui, quand on les interroge, les Français placent la santé et la sécurité au premier rang de leurs priorités. Le sujet des retraites est devenu un peu tabou et controversé, parce que les débats ont manifestement trop duré. D'une certaine façon, comme dit le prince Salina dans *Le Guépard* de Visconti, « tout doit changer pour que rien ne change » car, hélas, on n'est pas parvenu à rassembler nos concitoyens sur cette question de société. Avec de telles mesures, j'ai peur que l'on ne dresse une fois de plus les Français les uns contre les autres.

M. Daniel Chasseing. – La proposition du rapporteur est responsable, dans la mesure où les projections financières du COR étaient déjà inquiétantes avant la crise de la covid-19. D'après moi, l'accélération de la réforme Touraine n'aura pas des effets si dramatiques que cela pour nos concitoyens. Aussi, je voterai les amendements du rapporteur.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Mon groupe considère que ce projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 s'inscrit dans un cadre libéral et qu'il en aurait

fallu un autre. Je suis d'accord avec Mme Doineau : les Français ne sont pas prêts pour une telle réforme. Ils s'inquiètent d'abord de la crise sanitaire et sociale inédite que nous traversons. Pour examiner sereinement ce dossier des retraites, il faudrait de nouveau s'asseoir autour de la table, prendre le temps de discuter avec l'ensemble des partenaires sociaux et attendre que la crise s'estompe.

M. Alain Milon. – Je suis complètement solidaire de René-Paul Savary. Ses propositions existent en fait depuis très longtemps ; d'ailleurs, si elles avaient été retenues dans le passé, nous n'en serions peut-être pas là où nous en sommes et les déficits seraient probablement moins élevés.

Contrairement à nos collègues qui préconisent d'attendre, je considère que le rôle d'une femme ou d'un homme politique est de prévoir l'avenir. De ce point de vue, les propositions du rapporteur vont dans le bon sens.

Mme Frédérique Puissat. – Je m'inscris dans le droit fil des propos d'Alain Milon. S'il est vrai que la crise sanitaire pèse sur tous les Français aujourd'hui, on voit aussi que nos compatriotes ont le sentiment que les milliards coulent à flots et que les problèmes sont résolus presque immédiatement. Or, à un moment donné, il faut regarder la réalité en face : la situation financière de nos régimes de retraite est extrêmement fragile.

Les propositions du rapporteur sont sages, d'autant qu'elles n'ont pas d'effet immédiat pour un certain nombre de nos concitoyens. Je voterai donc les amendements du rapporteur par réalisme et esprit de responsabilité.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Je rappelle que, d'après les prévisions du COR, qui varient beaucoup selon les taux de croissance et de chômage retenus, le déficit des régimes d'assurance vieillesse atteindra 7 à 12 milliards d'euros. Ce déficit est structurel et nous oblige à prendre des mesures, sauf à reporter sur les générations futures le problème des pensions.

Sur quels leviers peut-on jouer pour revenir à l'équilibre du système ? Augmenter les cotisations aurait pour effet d'accroître le chômage. Baisser le niveau des pensions n'est pas non plus une bonne idée en ce moment, compte tenu des difficultés que rencontrent un certain nombre de seniors. Reste un troisième instrument, la durée d'activité : c'est en travaillant plus longtemps que l'on pourra améliorer les choses. N'oublions pas que la France est le seul pays où l'âge légal de départ à la retraite est de 62 ans.

On ne peut pas continuer à endetter nos enfants et nos petits-enfants. Le rapporteur général a parlé du transfert de 136 milliards d'euros à la Cades. C'est bien que nous ne sommes plus capables de financer notre modèle social ! Il faut que nous prenions nos responsabilités : dans une approche constructive, nous proposons que se tienne à nouveau, et dès que possible, une conférence de financement de la réforme.

Le système universel de retraite a été refusé par les partenaires sociaux et mal compris par la population. Il n'empêche qu'il faut le mettre sur pied et, préalablement, tâcher de tendre le plus rapidement possible vers l'équilibre budgétaire.

Pour répondre à Catherine Procaccia, la surmortalité liée à la covid-19, évaluée à 30 000 décès, est atténuée par d'autres facteurs, comme la baisse des accidents de la route, et la baisse des morts dues à la grippe. De plus, comme les personnes décédées à cause du

coronavirus sont souvent des personnes âgées, l'impact financier de cette surmortalité sur les retraites est finalement relativement faible : 500 millions d'euros. En revanche, la crise a fortement accru les déficits : elle coûtera 20 milliards d'euros cette année en raison de la baisse d'activité et du chômage partiel.

Nos propositions constituent un moindre mal : alors que l'idéal aurait été de décaler de deux ans l'âge de départ à la retraite – le portant ainsi à 64 ans – et d'augmenter également de deux ans la durée d'assurance, nous proposons le report progressif de l'âge d'ouverture des droits à 63 ans et, d'autre part, une réforme Touraine accélérée, c'est-à-dire d'allonger d'une seule année – mais plus vite que prévu – la durée d'assurance pour atteindre le taux plein. Nos mesures sont donc plus douces que ce que l'on pourrait envisager. Elles ne sont en outre pas unilatérales, puisqu'elles seront évidemment à débattre au sein de la conférence de financement.

M. Jean-Marie Vanlerenbergh, rapporteur général. – Il est important de répéter que nous ne proposons pas une mesure législative : il s'agit d'une proposition en vue de la conférence de financement. En mars dernier, c'est bon signe, les partenaires sociaux semblaient déjà assez proches d'accepter une accélération des mesures Touraine. Il faut au plus vite tenter de rétablir l'équilibre financier de notre système des retraites.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je remercie également René-Paul Savary pour son travail : il a trouvé – me semble-t-il – le bon équilibre entre courage politique et pragmatisme, conformément à ce que souhaite la majorité sénatoriale sur le sujet.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour l'assurance maladie. – Nos discussions sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale s'engagent dans un contexte exceptionnel pour l'assurance maladie, d'abord en raison de la crise sanitaire qui met sous une tension extrême l'ensemble de notre système de soins, et en premier lieu l'hôpital, révélant sa capacité de résilience, mais aussi ses fragilités.

En effet, l'an passé, avant de savoir que la covid-19 bouleverserait l'année 2020, nos inquiétudes portaient déjà sur un hôpital exsangue et les signaux d'épuisement des professionnels du soin ; le Ségur de la santé de juillet dernier prolonge le plan « Investir pour l'hôpital » du 20 novembre 2019 dans l'attente duquel le Sénat avait, entre autres raisons, je vous le rappelle, rejeté le précédent projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le contexte est exceptionnel, ensuite, par le degré d'incertitudes entourant les prévisions : l'Ondam pour 2021 a été construit sur l'hypothèse d'un « retour à la normale » que la force de la deuxième vague épidémique paraît déjà inévitablement battre en brèche. C'est d'ailleurs le sens de l'article 45 bis, introduit par l'Assemblée nationale, visant à suspendre la procédure d'alerte de l'Ondam en 2021, que je proposerai de circonscrire à l'impact de l'épidémie.

Ce contexte est exceptionnel, enfin, par le niveau d'engagement inédit en faveur du système de santé, qui a cependant pour corollaire de porter le déficit de la branche maladie à un niveau tout aussi inédit.

Quelques chiffres à ce propos.

L'Ondam pour 2020 a été substantiellement relevé : après la rallonge de 2,4 milliards d'euros votée par l'Assemblée nationale, celui-ci atteint 218,1 milliards d'euros,

soit un écart de 12,5 milliards d'euros par rapport à l'objectif voté en loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 et une augmentation de 8,8 % entre 2019 et 2020.

Pour 2021, l'Ondam est fixé à 225,4 milliards d'euros et progresse de 2,7 % après un nouvel abondement de 800 millions d'euros, voté par l'Assemblée nationale pour tirer les conséquences de l'avancement de la deuxième tranche de revalorisation salariale des personnels des hôpitaux et des Ehpad. Ce montant intègre un investissement de plus de 8 milliards d'euros pour le Ségur de la santé, ainsi que 4,3 milliards d'euros de dépenses exceptionnelles liées à la covid-19 pour la politique de tests, l'achat de masques, l'achat et la distribution de vaccins.

Ce montant pour 2021 tient compte également d'un élargissement du périmètre des sous-objectifs médico-sociaux de l'Ondam, traduction des hésitations du Gouvernement sur le périmètre de la nouvelle branche autonomie. Parallèlement, le déficit de la branche maladie, réévalué à 32,2 milliards d'euros pour 2020, frôlerait encore les 20 milliards d'euros en 2021, sans descendre sous la barre des 17 milliards d'euros jusqu'en 2024 d'après les prévisions du Gouvernement.

L'investissement dans le système de soins que traduit ce projet de loi de financement de la sécurité sociale, essentiellement ciblé sur l'hôpital, apporte une bouffée d'oxygène attendue. Mais, aujourd'hui, la soutenabilité de ces mesures – et à terme celle du financement de notre système collectif de prise en charge des soins – nous interpelle, comme nous aurons l'occasion de le souligner dans les débats.

À cet égard, les mesures figurant dans le volet assurance maladie de ce projet de loi de financement de la sécurité sociale laissent, en dépit de quelques avancées intéressantes, bon nombre d'interrogations en suspens ; souvent, elles nous laissent sur notre faim, révélant une préparation précipitée ; d'autres y trouvent une place discutable.

Sans évoquer toutes ces mesures, complétées par l'Assemblée nationale, et sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir dans l'examen des articles, je relèverai quelques points saillants.

Un premier ensemble de mesures concerne l'hôpital.

Trois premiers articles concernent la traduction du Ségur de la santé.

Sur les carrières, l'article 25 prévoit une revalorisation des personnels non médicaux – notamment les infirmiers et aides-soignants – des établissements publics de santé et des Ehpad. Il s'agit de permettre l'augmentation promise de 183 euros nets mensuels, réalisée en deux tranches, au 1^{er} septembre 2020 et au 1^{er} décembre 2020. Un complément de pension est prévu pour les futurs départs à la retraite de personnes éligibles à ces revalorisations.

L'article 26 transforme l'actuel fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés en un nouveau fonds pour la modernisation et l'investissement en santé (FMIS). Celui-ci se veut plus transversal et ferait une meilleure place au médico-social.

J'émetts toutefois plusieurs réserves importantes sur cet article : d'une part, la trajectoire financière du nouveau FMIS me paraît très incertaine, le Gouvernement la faisant reposer sur les crédits du plan de relance européen ; d'autre part, la ventilation des enveloppes semble reproduire une stricte séparation du sanitaire et du médico-social. Je vous proposerai

néanmoins d'adopter cet article, en y faisant figurer le rôle du Conseil national de l'investissement en santé (CNIS), qui sera créé en 2021, afin d'y prévoir la présence d'élus locaux.

Dernier engagement du Ségur, même si en réalité, c'est une promesse de 2019, la reprise de la dette hospitalière est organisée à l'article 27. En cohérence avec les positions exprimées par la commission cet été encore à l'occasion de l'examen de la loi relative à la dette sociale et à l'autonomie, je vous proposerai de supprimer cet article.

En effet, le Gouvernement s'obstine à vouloir faire porter par la Cades, à travers la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), la reprise de la dette des hôpitaux, qui est essentiellement le fait des plans « Hôpital 2007 » et « Hôpital 2012 », et qui doit revenir à l'État. Surtout, la modification adoptée sur l'initiative du Gouvernement efface de manière préoccupante le lien entre les dotations prévues aux hôpitaux et les encours de dette qu'ils détiennent pour privilégier la notion d'investissement. La Cades deviendrait alors presque un fonds d'investissement, sans que la dette ne baisse nécessairement.

Sur le volet du financement des établissements de santé, l'article 28 reporte la mise en œuvre de diverses réformes dans le contexte sanitaire, sans répondre pour autant à toutes les interrogations des fédérations hospitalières concernant d'autres réformes en cours. Il introduit en outre un « forfait patient urgences », plus lisible et qui se veut plus équitable que l'actuel ticket modérateur ; cependant, cette réforme avant tout technique n'est pas une réponse structurelle au problème d'accès aux soins non programmés.

Si je partage l'objectif de diversification des financements hospitaliers, l'article 29 concernant les activités de médecine illustre, selon moi, la préparation précipitée que je soulignais, en se superposant à d'autres dispositifs, et avec des contours et un impact à ce stade mal cernés. Je vous proposerai d'y revenir partiellement.

Dans la périphérie de l'hôpital, la pérennisation des maisons de naissance et des hôtels hospitaliers à l'issue de la phase expérimentale est une évolution positive sur le fond, mais je regrette que sa traduction dans la loi, *a fortiori* dans un projet de loi de financement de la sécurité sociale, précède là encore la réflexion sur le financement pérenne de ces structures.

Concernant les soins de ville, le projet de loi de financement de la sécurité sociale contient très peu de mesures structurantes, alors que la crise actuelle montre l'importance cruciale de la prévention et de la coordination des parcours en amont de l'hôpital.

Le prolongement d'un an de la prise en charge à 100 % de la téléconsultation, prévue à l'article 32 pour répondre à des obstacles techniques, ne me semble pas entrer dans cette catégorie. Tout en voyant bien l'intérêt de cet outil complémentaire, je vous proposerai de circonscrire la portée de la dérogation, selon un impératif de qualité des prises en charge qui doit, selon moi, primer.

Si la création d'un régime d'indemnités journalières pour les libéraux (article 34 *quater*) va globalement dans le bon sens, le report à l'article 33 de la convention médicale à la fin mars 2023 constitue un point de tension avec les professionnels libéraux. Même si la discussion d'avenants reste possible, cette disposition reporte des discussions essentielles pour améliorer les prises en charge. Je vous proposerai un calendrier mieux ajusté à celui des élections aux unions régionales des professionnels de santé (URPS), qui servent de justification à ce report.

Je vous proposerai en outre de revenir sur plusieurs mesures introduites par l'Assemblée nationale, qui viennent soit se superposer à d'autres dispositifs sans cohérence globale, comme la création de nouvelles expérimentations de portée et d'ambition très réduites, soit se superposer à des textes en cours de navette, comme les dispositions concernant l'interruption volontaire de grossesse (IVG), reprises d'une proposition de loi transmise au Sénat.

Sur le volet du médicament, l'article 38 engage une réforme globalement bien accueillie par les professionnels du secteur.

Comme l'avait souligné un rapport de notre commission, ce n'est malheureusement pas la première fois qu'un projet de loi de financement de la sécurité sociale modifie par touches le régime de l'accès dérogatoire aux médicaments, au point de menacer l'attractivité et la stabilité du modèle français. Pour autant, cette réforme systémique, qui réorganise les régimes juridiques de l'autorisation temporaire d'utilisation (ATU) et de la recommandation temporaire d'utilisation (RTU) autour de deux circuits d'accès précoce et compassionnel, se présente comme une table rase nécessaire et opportune.

Certains problèmes d'applicabilité ont néanmoins été soulevés par les acteurs du médicament, qui dénotent le caractère encore inabouti de la réforme. Je vous proposerai à cet égard quelques amendements.

Enfin, la présentation de certaines mesures concernant l'accès aux droits comme des simplifications est souvent discutable : je vous proposerai pour cette raison de revenir sur le transfert à la Cnam de l'allocation supplémentaire d'invalidité prévue à l'article 37. En outre, sans remettre en question la suppression du fonds de la complémentaire santé solidaire, figurant à l'article 40, il me semble utile d'en encadrer les modalités pour préserver sa dimension essentielle de suivi et d'expertise en matière d'accès aux soins des plus précaires.

Telles sont mes principales observations sur la branche maladie et les dispositions éparses qui la concernent. Sous réserve des amendements que je présenterai, je vous propose d'adopter le volet assurance maladie de ce projet de loi de financement de la sécurité sociale.

M. Bernard Jomier. – Sur ce volet, le projet de loi de financement de la sécurité sociale est un rendez-vous manqué. Les deux derniers projets de loi de financement, ainsi que la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé comportaient un certain nombre de pistes visant à faire évoluer les pratiques et la coopération entre les différents acteurs du système de santé, en application du plan Ma santé 2022.

Le présent projet de loi de financement était l'occasion de poursuivre ce travail et de la traduire en dispositifs concrets. Hélas, cette partie du texte est très faible, probablement par impréparation. On n'y décèle aucune volonté d'adapter notre système de santé, notamment pour tirer les enseignements de la crise sanitaire que nous vivons.

Avant cette crise, nous attirions déjà l'attention sur les grandes difficultés de l'hôpital. Or les mesures proposées sont insuffisantes.

De même, le texte prévoit des dotations pour les soins de ville qui sont extrêmement faibles. On n'y trouve pas non plus la traduction concrète des multiples expérimentations lancées. Je pense à l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 : où en est-on de son évaluation et de sa mise en application ? C'est le silence

absolu ! Concernant la médecine de ville, le Gouvernement propose enfin de reporter de deux ans l'échéance de la négociation de la convention médicale.

La crise a démontré la nécessité de mieux financer les aides à domicile. Là encore, la réponse n'est pas satisfaisante. En fait, le Gouvernement ne tient pas ses promesses en matière d'évolution du système, qui devrait pourtant tendre vers un décloisonnement des soins et une meilleure coopération entre les différents acteurs. C'est très regrettable.

Par ailleurs, on aborde encore une fois la question des urgences sous l'angle d'une simple mesure financière, qui plus est injuste. C'est la deuxième mesure budgétaire proposée, après celle du forfait de réorientation des urgences vers la ville – que nous avons rejeté et qui n'est d'ailleurs toujours pas entré en application –, sans qu'aucune mesure d'ordre organisationnel et structurel ne soit proposée en amont. On ne peut pas continuer ainsi.

Pour finir, l'article 42 sur l'isolement et la contention est essentiel et méritera des échanges approfondis en séance.

Mme Florence Lassarade. – La médecine libérale, secteur pourtant primordial en cette période de crise sanitaire, est actuellement totalement méprisée. Le report de la nouvelle convention médicale en est l'illustration. Les médecins libéraux se sentent délaissés : comment attirer de jeunes médecins, alors que leur métier et les actes médicaux sont aujourd'hui sous-valorisés ? Après l'hôpital, la médecine libérale mériterait plus d'attention et une revalorisation salariale.

M. Olivier Henno. – Je tiens à féliciter la rapporteure pour son travail.

Aujourd'hui, on prend conscience de manière plus aiguë que notre système de santé et notre modèle social sont beaucoup plus fragiles que ce que l'on pensait. Je retiens le chiffre de 17 milliards d'euros de déficit pour la branche assurance maladie en 2024.

On fait preuve de responsabilité en adoptant un certain nombre d'articles. Cela étant, il faut aussi mettre en lumière tout ce que ce texte comporte d'inacceptable. À cet égard, la transformation de la Cades en fonds d'investissement est inadmissible.

Chacun des rapporteurs a certes choisi de proposer l'adoption des mesures qu'il est nécessaire de prendre dans l'urgence pour faire face à la crise de la covid-19, mais aussi d'interroger le Gouvernement sur les insuffisances de ce texte, notamment concernant la dette. On ne pourra pas incessamment repousser la remise à plat de notre système de santé : l'heure a sonné !

M. Alain Milon. – Il est difficile pour notre rapporteure de présenter un volet assurance maladie aussi modeste et subi que celui-ci. Je lui souhaite bien du courage pour essayer de modifier, un tant soit peu, un texte sans aucune ambition. On aurait dû, à la suite de la crise sanitaire, en profiter pour modifier profondément notre système de santé, le renforcer et faire en sorte que notre protection sociale soit véritablement la meilleure du monde.

J'ai le sentiment que la branche maladie est l'expression, même si c'est peut-être involontaire, d'un mépris pour le personnel médical dans son entier.

Mme Laurence Cohen. – Je me réjouis des propos d'Alain Milon et tiens à mon tour à remercier la rapporteure pour les critiques qu'elle a formulées sur ce texte.

Notre groupe est favorable à une complémentarité entre l'hôpital et la médecine de ville. La crise repose aujourd'hui avant tout sur l'hôpital, et pour cause : la médecine de ville a, elle aussi, été profondément mise à mal. Ce projet de loi n'apporte aucune réponse de ce point de vue. Sur la politique du médicament, il est également tout à fait insatisfaisant : notre groupe défend, quant à lui, l'idée d'un pôle public du médicament et de la recherche, afin de répondre, au moins en partie, à la pénurie que nous avons connue au début de la crise.

Bien entendu, nous ne voterons pas ce texte.

M. Daniel Chasseing. – J'aurai un peu plus d'indulgence pour l'exécutif que certains de nos collègues : il n'est pas évident d'élaborer un projet de loi de financement de la sécurité sociale dans ces conditions. J'ajoute que c'est une bonne chose d'avoir accordé des revalorisations salariales, car elles étaient attendues depuis longtemps.

Autre point, ce n'est certes pas le rôle de la Cades de reprendre la dette hospitalière, mais je rappelle que, si nous n'avions pas voté un Ondam à 2 % en 2012 et en 2017, les hôpitaux ne se seraient pas autant endettés...

Les mesures nouvelles concernant les hôtels hospitaliers ou les maisons de naissance sont positives. La complémentarité entre soins de ville et hôpital est effectivement nécessaire, mais le plan Ma santé 2022, que nous avons tous voté, ne portera hélas ses fruits que dans dix ans. D'après moi, enfin, le forfait urgences ne produira ses effets qu'une fois la médecine de ville réorganisée de sorte à juguler les flux de patients aux urgences.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Ce projet de loi de financement de la sécurité sociale est en effet un rendez-vous manqué : il manque d'ambition et oublie la médecine de ville, sans compter que les mesures budgétaires prévues ne règlent pas les problèmes en amont, à l'image du forfait urgences, qui ne résout pas le problème des soins non programmés.

Je partage les propos de notre collègue Florence Lassarade : la médecine libérale est en effet complètement méprisée. Je proposerai, par voie d'amendement, d'avancer d'une année les négociations de la convention médicale, afin que celle-ci soit signée avant le mois de mars 2022.

L'article 42 est effectivement fondamental pour les établissements. Même s'il est hors champ de la sécurité sociale, je vous invite à l'adopter conforme.

Olivier Henno a raison de dire que nous agissons en responsabilité : la situation nous contraint à vous proposer d'adopter le volet assurance maladie de ce texte, modifié par nos amendements, mais cela ne revient pas à signer un chèque en blanc au Gouvernement. Ce texte est sans aucune ambition, et nous est présenté dans la précipitation ; de plus, il prévoit des mesures de bon sentiment, dont nous ne savons pas si elles sont réellement financées. Quant à la transformation de la Cades en fonds d'investissement, c'est en effet inacceptable.

Je remercie Alain Milon pour ces propos encourageants et rejoins Laurence Cohen sur le fait qu'il n'y a pas grand-chose dans ce texte sur la politique du médicament, si ce n'est que l'effort demandé au secteur est un peu moins important que les autres années.

En réponse à Bernard Jomier, la loi prévoit bien une évaluation annuelle de l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, mais aucune conclusion n'a été tirée à ce stade.

Dernier point, la revalorisation des salaires est une avancée pour le personnel non médical, mais elle a été consentie sans contrepartie, ce qui aura des effets sur le long terme.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous débattons aujourd’hui du projet de loi de financement de la sécurité sociale, et je redoute que les négociations du Ségur de la santé ne débouchent finalement pas sur un texte spécifique et ambitieux, qui permette de revenir sur les dysfonctionnements constatés pendant la crise. Il faut pousser le Gouvernement à réformer le système de santé, au-delà de ce projet de loi de financement de la sécurité sociale construit à la va-vite.

Mme Pascale Gruny, rapporteur pour la branche accidents du travail-maladies professionnelles. – Après sept années d’excédents, le solde de la branche accidents du travail-maladies professionnelles se dégrade brutalement en 2020 sous l’effet de la crise sanitaire, tout en restant à un niveau enviable en comparaison d’autres branches. La branche AT-MP serait ainsi déficitaire, pour la première fois depuis 2012, de 239 millions d’euros, essentiellement du fait de l’effondrement des recettes. Pour mémoire, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 prévoyait un excédent de 1,4 milliard d’euros pour cette année.

Les excédents seront toutefois de retour dès l’an prochain, et les capitaux propres de la branche devraient tout de même se porter à 3,9 milliards d’euros fin 2021. La « cagnotte » de la branche ne s’est donc que légèrement érodée.

La crise sanitaire a eu peu d’effet sur les dépenses. En matière de prévention, il convient de mentionner le versement en 2020 d’une subvention « Prévention covid » aux TPE-PME, à hauteur de 50 millions d’euros au total.

Le dispositif de reconnaissance en maladie professionnelle et d’indemnisation des pathologies liées à la covid-19, aura, pour sa part, un impact très limité en dépenses. Ainsi, le coût du dispositif de reconnaissance automatique pour les personnels soignants ayant développé une affection respiratoire aiguë est estimé entre 10 et 15 millions d’euros par an au régime général.

Dans ce contexte, ce projet de loi de financement de la sécurité sociale est neutre pour la branche et ne contient aucune réforme modifiant son équilibre, que ce soit en recettes ou en dépenses. Ainsi, malgré un accident en 2020 que j’espère passager malgré le regain de l’épidémie, le calibrage des recettes de la branche AT-MP reste déconnecté à long terme de ses besoins de financement. Le ratio d’adéquation des recettes aux dépenses pour la branche serait en hausse de six points en 2021 pour s’établir à 104 %. Il atteindrait 113 % en 2024 en l’absence de mesure nouvelle.

Cela signifie que les prestations fournies par la branche ne sont structurellement pas au niveau de la contribution demandée aux employeurs.

Il paraît possible, dans ces conditions, d’envisager d’augmenter les dépenses de prévention – notamment à travers des aides et des incitations financières à destination des entreprises –, et de poursuivre dès que possible l’ajustement à la baisse des cotisations, en cohérence avec la tendance à la baisse de la sinistralité.

La branche AT-MP fait par ailleurs l’objet de transferts au bénéfice de fonds d’indemnisation, notamment pour les victimes de l’amiante, mais aussi à destination des branches maladie et vieillesse, qui représentent au total un poids important.

Le poids de ces transferts dans les dépenses de la branche continue de diminuer, globalement, de 2 % en 2020, ce que nous pouvons relever avec satisfaction. Mais cette baisse est essentiellement le résultat de la décrue des départs anticipés en retraite au titre de l'amiante. La dotation au Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (Fcaata) a ainsi diminué de plus de 20 % en 2020, en lien avec la diminution tendancielle du nombre de bénéficiaires.

En 2021, le montant de cette dotation augmentera en revanche de 414 à 468 millions d'euros afin de ramener le résultat cumulé du fonds à l'équilibre, après le résultat déficitaire de 62 millions d'euros qui serait enregistré en 2020.

Le montant de la dotation au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) baissera quant à lui de 260 millions à 220 millions d'euros. Cela n'est pas dû à une chute des demandes d'indemnisation – l'activité du fonds n'ayant que temporairement chuté pendant la période de confinement –, mais à une volonté de ramener le fonds de roulement du FIVA à un niveau prudentiel, jugé suffisant, correspondant à deux mois de dépenses d'indemnisation.

Le transfert à la branche vieillesse au titre du compte professionnel de prévention (C2P) augmentera, lui, d'un tiers en 2021 pour atteindre 111 millions d'euros, ce qui témoigne de la montée en charge du dispositif.

Le principal transfert pesant sur la branche AT-MP reste néanmoins constitué par le milliard d'euros reversé à la branche maladie du régime général au titre de la sous-déclaration des maladies professionnelles.

Tous les trois ans, un rapport évalue le coût réel pour la branche maladie de la sous-déclaration des AT-MP. L'estimation fournie sous la forme d'une fourchette par cette commission justifie la fixation du versement annuel à l'assurance maladie.

Or, l'article 46 du PLFSS propose le report à 2021 de la transmission du rapport qui était attendu au premier semestre 2020, au motif que la commission n'a pas pu mener à bien ses travaux en raison de la crise sanitaire : toute excuse est bonne à prendre ! Ainsi, pour la septième année consécutive, ce montant reste inchangé et se situe aux alentours du milieu de la fourchette de 800 millions à 1,5 milliard d'euros qui a été proposée par la commission de 2017. Pourtant, de nombreuses actions ont été menées par les deux branches maladie et AT-MP en matière de lutte contre la sous-déclaration, et plusieurs des recommandations du rapport de 2017 ont été mises en œuvre ou sont en passe de l'être.

Le maintien de ce transfert à un niveau aussi élevé laisse entendre qu'aucun progrès n'a été accompli sur cette question, ce qui est faux. Depuis la mise en place du transfert en 1997, celui-ci n'a jamais diminué. Tout porte à croire que ce versement, dont le montant est pris en compte dans la détermination des éléments de calcul de la cotisation AT-MP, sert principalement à contribuer au rééquilibrage d'une branche maladie dont le déficit est désormais vertigineux. Or la cotisation AT-MP est censée responsabiliser les employeurs sur leur sinistralité, et non pallier les difficultés d'autres branches.

Ce montant interroge d'autant plus que la branche est déficitaire cette année. Je vous proposerai donc un amendement tendant à minorer le montant du versement pour 2021 à la branche maladie à hauteur du déficit de 2020 de la branche AT-MP.

En matière de déclaration et de reconnaissance des AT-MP comme sur le plan de la prévention, une réforme ambitieuse de la santé au travail est une voie d'amélioration qui me semble prioritaire. L'expérimentation prévue à l'article 34 donne une piste en ce sens en prévoyant des transferts de compétences aux infirmiers dans des services de santé au travail relevant de la mutualité sociale agricole.

Je dirai enfin un mot du Fonds d'indemnisation des victimes des pesticides (FIVP) créé par la LFSS pour 2020. Nous avions salué cette initiative, tout en regrettant que le dispositif ne soit pas plus ambitieux. Un an plus tard, on ne peut que déplorer que le décret d'application n'ait toujours pas été publié – il devrait l'être prochainement. Sur ces entrefaites, 160 demandes de reconnaissance de maladie professionnelle ont été déposées sur la base de cette disposition, dont 80 % formées par des non-salariés agricoles.

Sous ces réserves, je vous invite à vous prononcer en faveur de l'objectif de dépenses de la branche, fixé à 14,1 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base pour 2021.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je salue votre travail sur ce serpent de mer qu'est la sous-déclaration.

Mme Corinne Féret. – Je salue la qualité du rapport de Mme Gruny, et souhaite m'associer à un certain nombre de ses propos. Je voudrais insister sur la reconnaissance automatique, pour les soignants, de la covid comme maladie professionnelle. Le montant estimé des dépenses correspondantes est relativement faible au regard du budget social global. Cette mesure doit s'étendre à d'autres victimes, comme les salariés qui étaient contraints de travailler en période de confinement. Mme Jasmin avait d'ailleurs préparé une proposition de loi pour la création d'un fonds d'indemnisation de ces victimes de la covid.

Sur la prévention, vousappelez à un effort supplémentaire. Je vous soutiens, car de nouveaux risques se développent, comme le *burn out*, dont nous avions déjà parlé l'an dernier, ou d'autres pathologies qui pourraient découler du recours accentué au télétravail.

Je soutiens la démarche tendant à proposer un amendement sur le transfert du milliard d'euros concernant la sous-déclaration. Il faut revoir ce montant à la baisse, pour qu'on ne considère pas que ce soit un transfert automatique forfaitaire, qui ne tient pas compte des énormes efforts qui ont été faits dans ce domaine.

Enfin, un an après la création, dans le dernier PLFSS, du fonds d'indemnisation des victimes de pesticides, je déplore avec vous que le décret ne soit toujours pas publié, alors que des dossiers sont en attente, qu'il y a une vraie demande, un vrai besoin. Nous serons un certain nombre à intervenir sur ces questions.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – La reconnaissance de la covid comme maladie professionnelle est automatique pour les soignants. Il existe par ailleurs une voie complémentaire simplifiée pour les travailleurs non soignants qui pourraient avoir été victimes aussi de la covid, avec une commission *ad hoc*.

Sur les risques psychosociaux, les employeurs ont fait beaucoup d'efforts. Néanmoins, ces risques s'aggravent. Il est vrai qu'il est assez difficile pour les employeurs de trouver les bonnes mesures. Il faut un accompagnement par des médecins du travail et des équipes pluridisciplinaires. Les troubles musculo-squelettiques sont aussi en augmentation.

Oui, il est regrettable que le décret sur le fonds d'indemnisation des victimes des pesticides ne soit pas paru, puisque nous étions d'accord.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour la branche famille. – À l'image des comptes de la sécurité sociale, la situation financière de la branche famille s'est profondément dégradée en 2020 puisqu'elle afficherait, sous l'effet de la crise sanitaire, un déficit de 3,3 milliards d'euros.

Cette situation s'explique principalement par une baisse significative des recettes, en particulier du produit des cotisations sociales affectées à la branche, du fait de la contraction de l'activité économique.

S'agissant des dépenses, des mesures exceptionnelles sont intervenues dans le périmètre de la branche famille pour atténuer les effets de la crise, et il faut saluer ces dispositifs qui ont aidé les familles et les acteurs du secteur de la petite enfance. Citons, s'agissant des prestations légales, la revalorisation exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire, intervenue cet été, qui a représenté une dépense supplémentaire de 500 millions d'euros. Dans le champ de l'action sociale, je tiens à souligner la mobilisation de beaucoup de caisses d'allocations familiales (CAF) qui, par leurs aides exceptionnelles, ont activement soutenu les structures d'accueil du jeune enfant, et plus encore : certaines ont octroyé des aides exceptionnelles pour l'habitat des jeunes ou l'accompagnement des familles.

Ces dépenses exceptionnelles ont été partiellement compensées, au sein de la branche, par une baisse des prestations d'accueil du jeune enfant, grâce à la diminution du recours aux gardes d'enfant pendant le premier confinement. Mais, comme l'ont souligné devant nous les associations, le télétravail, ce n'est pas garder les enfants !

Les projections émises par le Gouvernement dans ce PLFSS nous indiquent que l'année 2021 serait toutefois bien plus favorable pour la branche famille, qui afficherait un solde de 1,1 milliard d'euros, à la faveur de la reprise économique. Bien que favorable, cette perspective est plus qu'incertaine au regard de la situation sanitaire actuelle, qui se dégrade, et de ses conséquences futures en matière économique et sociale. Puis, il y a un vrai manque d'ambition pour la branche famille, qui explique ce solde positif.

Cette année encore, la branche famille fait l'objet de peu de mesures en dépenses dans le PLFSS : manque d'ambition ! Bien que relativement limitées, ces dispositions me semblent aller dans le bon sens et je vous proposerai de les adopter.

La principale mesure qui nous est proposée concerne le congé paternité, dont on a beaucoup parlé dans les médias il y a quelques semaines et qui est, d'une part, allongé de 14 à 28 jours, et d'autre part, rendu obligatoire pour sept jours consécutifs. Plus précisément, les trois jours du congé de naissance, qui sont des autorisations d'absence à la charge de l'employeur, deviendraient obligatoires ainsi que quatre des vingt-cinq jours du congé paternité qui sera, lui, financé par la sécurité sociale. Les autres jours restants pourront ensuite être pris de manière facultative, les délais et les possibilités de fractionnement devant être précisés par décret.

Je salue cette mesure, qui permettra d'offrir au jeune enfant de meilleures conditions de développement lors de ses premiers jours, et de renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes. Elle est le résultat des conclusions du comité d'experts sur les 1 000 premiers jours de l'enfant, présidé par Boris Cyrulnik. Nous avons eu avec l'un des

membres de ce comité, le docteur Dugravier, des échanges passionnants, et je vous encourage à lire le rapport, qui a souligné, en se basant sur de nombreuses études scientifiques, l'importance de la relation et de la proximité entre parents et enfants sur la santé et le développement des jeunes enfants.

La mesure proposée dans le PLFSS ne va pas aussi loin que la proposition du comité, qui était d'allonger le congé paternité à neuf semaines. Elle me semble néanmoins avoir trouvé un bon équilibre. Sa durée et sa part obligatoire permettront d'offrir plus de temps aux parents pour s'occuper de leur enfant, en assurant un recours plus effectif à cette prestation, tout en laissant la liberté au second parent de prendre ou non la grande majorité des jours de congé. Cet équilibre permettra, d'un autre côté, de ne pas déstabiliser les entreprises par des absences obligatoires trop longues de leurs salariés.

Je regrette néanmoins que ce PLFSS ne soit pas l'occasion de revoir plus largement l'ensemble des congés parentaux, pour lesquels beaucoup d'améliorations restent à faire. C'est d'ailleurs le sens des conclusions du comité sur les 1 000 jours. Je rappelle que le recours au congé parental, dans le cadre duquel la prestation partagée d'éducation de l'enfant est versée, chute d'année en année, faute d'une revalorisation significative.

Je m'arrêterai également sur la mesure introduite par nos collègues députés, qui permettra de verser de nouveau la prime à la naissance avant la naissance de l'enfant, ce que nous attendions depuis longtemps ! Nous en avons beaucoup débattu, avec Mme Rossignol, et je m'étais vigoureusement opposée à cette prise de guerre budgétaire.

Je rappelle que le Gouvernement avait décidé par décret, fin 2014, de décaler ce versement après la naissance de l'enfant, ce qui était à la fois contraire à la loi, qui dispose que la prime est versée avant la naissance, et à l'objectif de cette prime, qui est d'aider financièrement les parents à préparer l'arrivée de l'enfant.

L'avancement du versement de la prime dans la loi a pu être introduit par les députés grâce à l'adoption préalable, en juin dernier, de la proposition de loi de Gilles Lurton, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Je regrette toutefois que cette mesure n'intervienne qu'à présent, alors que le Gouvernement aurait très bien pu prendre cette mesure par décret pour revenir à la situation antérieure à 2015 ! C'est, au final, beaucoup de temps perdu, au détriment des familles modestes, qui comptent sur cette prime pour les acquisitions et aménagements nécessaires à l'arrivée de l'enfant dans de bonnes conditions.

Je vous proposerai également d'adopter les autres mesures qui portent sur des ajustements techniques concernant l'intermédiation financière pour les pensions alimentaires, une habilitation à prendre des ordonnances pour adapter le droit social à Mayotte et l'objectif de dépenses de la branche, et qui ne soulèvent pas, selon moi, de difficultés de fond.

Au total, je vous invite donc à soutenir les quelques avancées pour les familles qui nous sont proposées cette année, tout en regrettant, une nouvelle fois, l'absence d'ambition en matière de politique familiale. Les dirigeants de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) nous l'ont dit : les objectifs de création de places en crèches ne seront pas tenus – comme nous le savions bien. Malgré les aides des CAF, les collectivités ont des difficultés à s'engager pour financer des investissements en faveur des crèches. Du côté des familles, la crise sanitaire a aggravé les situations de précarité. Ces facteurs ne contribuent pas

à favoriser la natalité et je rappelle que le nombre de naissances, qui s'est élevé à 758 000 en 2018, a baissé de 8,5 % en dix ans.

Il conviendrait donc de se doter d'une véritable politique familiale ambitieuse, qui renouerait avec sa vocation universelle, en ayant en tête que miser sur les générations futures est un investissement pour l'avenir et la garantie de la soutenabilité de notre modèle social.

M. Philippe Mouiller. – Sur le congé de paternité, je ne remets pas en cause le principe général ni les arguments que vous avez formulés, mais j'aimerais savoir s'il y a eu une étude d'impact, notamment sur le coût pour les employeurs. Certes, la prise en charge est faite par la sécurité sociale, mais avec des plafonds, je suppose, comme pour le congé maternité. De plus, le délai étant rallongé, on peut imaginer qu'il soit nécessaire pour les entreprises de recruter sur des CDD de court terme, pour compenser l'absence du salarié parti en congé paternité. Ont-elles été consultées ? Le coût que cette mesure représentera pour elles a-t-il été évalué, notamment pour les plus hauts salaires ?

Mme Pascale Gruny. – Je m'interroge aussi sur le congé de paternité. Était-il indispensable, en ce moment, de poser cette question ? Cela représentera un coût non négligeable. Et, sans être une grande féministe, je me dis toujours que, pour l'égalité entre les femmes et les hommes, on va toujours beaucoup plus vite pour les hommes ! Les femmes qui exercent une profession libérale reprennent leur travail très vite. Ma fille, infirmière libérale, n'a pris que quinze jours, par exemple. C'est plutôt sur ce point qu'il aurait fallu avancer, et nous aurions suivi. J'ai été directrice des ressources humaines, et je n'ai jamais reçu de demandes... Quand il a été possible de prendre onze jours, beaucoup d'hommes sont venus me voir en me disant qu'ils ne s'y retrouvaient pas financièrement. J'ajoute que certains ne s'en occupent pas beaucoup plus à la maison... Puis, mon mari n'a jamais pris ce congé ; est-ce à dire qu'il fut un mauvais père ? Les femmes qui travaillent ne sont pas non plus tout le temps avec leurs enfants : sont-ce de mauvaises mères ? Je pense que ces quelques jours de plus ne vont pas changer la face du monde. Quand on a envie de s'occuper de son enfant, on s'en occupe, et ce n'est pas la quantité, mais plutôt la qualité des moments partagés qui compte.

Je salue la mesure portant sur la prime de naissance, qui corrige une très mauvaise décision. Sur les crèches, les collectivités territoriales ont beaucoup de mal à s'en sortir. Il y a énormément de demandes, et on n'arrive pas à répondre à tout le monde parce que les collectivités n'ont pas les moyens financiers suffisants pour cela. Enfin, je suis bien d'accord avec vous, madame le rapporteur : nous n'avons pas une vraie politique familiale, et c'est bien dommage.

Mme Michelle Meunier. – Merci pour ce rapport. Personnellement, je partage votre déception, parce que l'allongement du congé paternité va prendre beaucoup de place dans la branche famille, alors que, sans vouloir rien minimiser, ce n'est tout de même pas le plus important ! Oui, il y a un manque d'ambition, alors qu'il y aurait matière à avancer. Le rapport des experts réunis autour de M. Cyrulnik donne des pistes intéressantes, notamment du point de vue de l'accueil de l'enfant. Que fait-on, en France, à l'arrivée d'un enfant, de sa naissance jusqu'à ses trois ans ? Comme je l'ai dit à la présidente de la CNAF, je suis assez inquiète de ce qui se passe sur le terrain. On s'arrange, dans le cadre de la loi, en détournant ce qui est légal – je pense notamment aux microcrèches – au détriment des parents, d'abord. Il faut pouvoir payer des prix souvent exorbitants, à des crèches privées à visée marchande. Je ne suis pas sûre que l'intérêt de l'enfant soit bien pris en compte... J'ai entendu que la CNAF

allait organiser en novembre un séminaire de remise à plat sur l'accueil de la petite enfance. Je m'en réjouis, mais j'aurais aimé que ce soit le Gouvernement qui le fasse !

M. Jean-Noël Cardoux. – Je suis en phase avec les observations de Mme Gruny sur le congé paternité. Je ne comprends pas qu'on puisse le rendre obligatoire, et seraient partisan de le rendre facultatif.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – J'ai évolué sur le sujet. Quand j'étais chef d'entreprise, j'ai pris en considération les besoins de mes salariés, qui n'en faisaient d'ailleurs pas forcément la demande. Mais je vois que, génération après génération, les mentalités changent. Les jeunes d'aujourd'hui qui deviennent parents ont envie de partager ces moments uniques : on ne revient jamais au premier jour de vie de son enfant ! Il y a donc un besoin d'être là, et de partager avec la maman les tâches liées à l'arrivée d'un enfant. Certes, tout dépend des générations et des caractères : c'est vraiment la personnalité des parents qui fait la différence. Quand on offre la possibilité de passer ces jours-là auprès du jeune enfant – le docteur Dugravier a insisté sur ce point –, il y a vraiment quelque chose qui se passe et cela participe à l'équilibre et au bien-être du jeune enfant.

La prise en charge par la sécurité sociale est au même niveau que pour le congé maternité. De ce fait, on avance sur l'égalité entre hommes et femmes, notamment pour l'embauche, puisqu'il arrive que le chef d'entreprise redoute les absences liées à la maternité. La délégation aux droits des femmes du Sénat devrait s'en réjouir ! Les trois jours de congé de naissance sont en réalité des autorisations d'absence, avec maintien du salaire. Il n'y aura donc pas de coûts supplémentaires.

Il ne semble pas que cette mesure induira des besoins de recrutement. Seuls sept jours seront obligatoires et, pour certaines activités, cela créera peut-être des besoins de recrutement sous contrats à durée déterminée. L'ensemble des organisations syndicales mène une réflexion sur la question, et le décret ne sera pris que quand un consensus aura été trouvé. Il ne faut pas que ce soit vu comme une pénalité sur les entreprises, quelle que soit leur taille, mais plutôt comme une avancée sociale et sociétale.

Le comité des 1 000 jours nous a bien dit que la présence des deux parents les premiers jours avait une véritable valeur. Bien sûr, tout dépend de l'investissement de chacun, et on ne peut pas parier sur l'investissement d'un père, d'une mère, d'un parent. Pour être en charge de la protection de l'enfance dans mon département, je sais que, dans certaines familles, il y a des carences énormes d'éducation et de prise en charge. Inversement, certains parents veulent de plus en plus s'investir pour leur enfant, et cela dès les premiers jours.

On a dit que cela pourrait soulager la mère dans ses tâches vis-à-vis de l'enfant. Nous avons pu observer que les dépressions, après une naissance, sont souvent ignorées, alors qu'il s'agit d'une réalité répandue, qui met les femmes à la peine. La présence du père pendant les premiers jours aidera peut-être à mieux identifier ces moments de grande déprime pour certaines femmes. Dans l'entreprise, il faut favoriser tout ce qui accroît l'égalité entre les salariés, et surtout entre les hommes et les femmes. Moins nous aurons de discrimination par rapport à l'approche, plus on avancera sur ce sujet.

Je partage la déception de Mme Meunier : je rêve depuis quelques années d'une véritable ambition pour la politique familiale de notre pays, qui rendrait plus aisés le financement de nos retraites. Ce n'est pas un gros mot que d'avoir une politique familiale et de penser natalité ! En France, c'était bien après-guerre, mais il semble qu'aujourd'hui il ne

faille plus en parler. Rien n'est fait pour donner envie aux familles d'avoir plus de deux enfants. Il y a quelques années, c'était presque la norme d'avoir deux enfants, et avoir un troisième enfant était le petit plus que certaines familles se permettaient. Cette norme est retombée à un enfant, et c'est le second qui est le petit plus... Financièrement, tout est fait pour vous décourager, et le rapport entre la vie familiale et la vie professionnelle ne s'est guère modernisé. Moi aussi, j'apprécierais que la CNAF nous associe à ses travaux ! On voit bien que les collectivités territoriales n'investissent pas suffisamment.

Les pères prendront-ils ce congé ? Celui-ci ne coûtera-t-il pas cher à l'entreprise ? Sur ce deuxième point, on sait que la réponse est négative. En revanche, cela affectera l'organisation de l'entreprise. Mais il faut voir qu'il y a beaucoup de bénéfices ! Quand on a imaginé d'accueillir un enfant, c'est bien aussi d'imaginer être plus proche de lui... Le congé paternité est déjà pris par 64 % des pères. On voit bien que les générations changent, et que la volonté de partager avec l'autre parent se développe.

Le caractère obligatoire augmentera le taux de recours, et constitue une protection pour le salarié, qui sinon n'osera pas demander les jours, s'ils sont tous facultatifs. J'étais chef d'entreprise dans le négoce de bois, et nous n'étions que cinq salariés. Je sais donc que si une personne manque, à certaines saisons, c'est catastrophique. Mais l'arrivée d'un enfant, c'est tellement unique, tellement exceptionnel... Les chefs d'entreprise montrent une telle capacité à réagir, qu'ils sauront s'adapter dans la plupart des cas.

Cette proposition arrive peut-être au mauvais moment, mais il n'y a jamais de bon moment quand on veut avancer ! C'est l'une des seules préconisations du rapport sur les 1 000 jours qui est traduite dans ce PLFSS.

Mme Florence Lassarade. – Comme pédiatre, je souligne qu'effectivement, au fil des années, les pères ont pris de plus en plus d'importance dans la prise en charge des nouveaux-nés. Certains pères souhaitent ce congé paternité, pour s'investir réellement auprès de leur enfant, mais ce n'est pas le cas de tous. Ce qui me choque, c'est de le rendre obligatoire, en particulier pour les travailleurs indépendants, à qui cela peut poser de vrais problèmes, puisque l'obligation tombe à une date donnée.

Pour des raisons familiales, je sais ce qui se passe en Suède, où l'on a instauré un congé obligatoire de six mois. N'allons-nous pas ouvrir la porte à ce type d'attitude ? Pour les jeunes Suédois, un tel congé peut être très problématique et entraîne même des problèmes de couple assez considérables ! Attention, donc, à ce que nous proposons. Je n'aime pas la coercition, y compris à ce niveau-là, et je pense qu'il faut raison garder.

Mme Laurence Garnier. – Je prends les sujets de la commission en cours, mais j'ai suivi en tant que citoyenne le débat sur le congé de paternité. Je partage ce qu'ont dit un certain nombre de nos collègues sur le *timing* et, en découvrant les chiffres vertigineux des comptes de la sécurité sociale, j'avoue que je suis assez effrayée... Est-ce bien le moment pour adopter cette disposition ? Je partage cette interrogation. Pour autant, maintenant qu'elle existe, ne pas rendre obligatoire les sept jours me laisse dubitative. Je crois en effet que notre société a un vrai sujet sur l'absence du père. Je viens de Loire-Atlantique – je suis Nantaise – où vous avez vu sans doute que plusieurs pères sont montés sur des grues et s'y sont installés pendant plusieurs jours pour témoigner de leur souffrance face à la séparation avec leurs enfants. Et des études montrent que les pères divorcés et séparés de leurs enfants se suicident six fois plus que la moyenne. Il y a une vraie souffrance des pères dans notre société, et on ne le dit pas beaucoup. D'autres études commencent à montrer des liens entre la délinquance et

l'absence du père dans l'enfance. Tout ce qui peut privilégier la place d'un père dans les premières heures et les premiers jours qui suivent la naissance de son enfant est bienvenu.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Merci de vous intéresser à ce sujet. Nous nous interrogeons tous sur l'avenir de notre société et nous sommes interpellés par le peu de cas qu'on a fait de l'éducation et de la famille, qui est pourtant au cœur du pacte républicain. On se rend compte combien les valeurs d'autorité et de respect ont manqué, d'abord au sein de la famille, puis de la société. En tous cas, je prends ce congé de paternité comme une avancée. En Suède, on voit bien combien la mentalité évolue. On vit de manière beaucoup plus apaisée quand le rôle de chacun est pris en considération, et en particulier le rôle qu'ont les parents de faire grandir un enfant dans les meilleures conditions qui soient. Le Sénat a tout à gagner à soutenir cette mesure moderne, et à s'inscrire dans cette projection, pour les nouvelles générations, d'une famille aimante et protectrice.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Vous avez dénoncé le peu d'ambition de la politique familiale. Dans ce texte, il n'y a que cette mesure, mis à part le rattrapage d'une erreur de la loi sur la prime à la naissance. Avez-vous étudié la possibilité d'y introduire, malgré l'article 40, des dispositions susceptibles de profiter aux familles ? Même s'il y a quelques mesures pour les familles vulnérables et précaires, force est de constater que, depuis des années, nous observons une casse de la politique familiale vis-à-vis des classes moyennes et des familles comptant plusieurs enfants.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – J'y ai beaucoup réfléchi, mais, dans le PLFSS, nous ne pouvons pas de faire ce type de proposition. Je prendrai donc rendez-vous avec notre rapporteur général pour voir avec lui comment, dans le projet de loi de finances, nous pourrions faire une proposition sur le quotient familial. Ce sont les familles aux revenus moyens qui ont le plus pâti des dernières réformes de la politique familiale. Nous regarderons très précisément quelles ruptures, ou en tout cas quels déplafonnements du quotient familial, sont possibles.

M. Philippe Mouiller, rapporteur de la branche autonomie. – Il me revient de vous parler de la branche autonomie, qui a été greffée à la sécurité sociale par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

Certains d'entre nous, souvenez-vous, étaient alors sceptiques à l'idée de jouer aux apprentis jardiniers. Faut-il vraiment une nouvelle branche pour produire de meilleurs fruits ? Quels moyens de croître lui donnerait-on à long terme ? Ne fera-t-elle pas trop d'ombre aux autres branches ?

Pour vous dire mon sentiment d'un mot, et en finir avec la métaphore végétale, je dirais que la branche autonomie ne ressemble pour l'instant, à lire ce projet de loi de financement, qu'à un rameau.

D'abord, son périmètre n'est pas stabilisé. Le chantier d'une nouvelle branche de sécurité sociale ne pouvait certes s'achever en trois mois. Mais on nous dit qu'il peut encore évoluer en fonction des concertations menées dans le cadre du Laroque de l'autonomie. Nous aimerais y voir plus clair.

Ensuite, il faut se réjouir que le Parlement vote cette année sur un objectif de dépense intégrant, au-delà de l'Ondam médico-social, toutes les dépenses de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), mais ce périmètre peut tout de même être

qualifié de minimal. Le rapport de préfiguration de M. Vachey faisait pourtant des propositions qui auraient pu conduire à loger dans la branche autonomie une bonne douzaine d'autres dispositifs – les unités de soins de longue durée, l'allocation supplémentaire d'invalidité, l'aide au poste des établissements et services d'aide par le travail (ESAT), l'allocation aux adultes handicapés, etc. – pour un total d'une quarantaine de milliards d'euros.

Le Gouvernement a fait un choix prudent, en n'élargissant le périmètre de la branche au-delà des dépenses déjà gérées par la CNSA qu'à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), qui représente une dépense de 1,2 milliard d'euros.

L'objectif de dépense de la branche s'élève donc à 31,6 milliards d'euros. Cela représente un objectif global de dépense des établissements sociaux et médico-sociaux inférieur à celui de 2020, en raison de la disparition des mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire. Mais il faut ajouter à ce montant celui de l'AEEH ; des concours aux départements en légère hausse ; et enfin les mesures de ratrapage salarial issues du Ségur de la santé. Quant aux mesures d'investissement, Mme Imbert a dit ce qu'il fallait en penser.

Déplorons enfin que l'équilibre à court terme de la branche ne soit même pas assuré. Le texte initial misait pour y parvenir sur la contribution des crédits communautaires au volet médico-social du plan de relance par l'investissement. La branche sort finalement de l'Assemblée nationale en déficit de 300 millions d'euros, et ce jusqu'au nouveau transfert de 0,15 point de CSG, qui ne sera effectif qu'en 2024.

J'en viens aux articles du texte relatif au secteur médico-social. Ce sera rapide, car il n'y en a que deux.

D'abord, l'article 16, qui porte sur le rôle et les modalités d'intervention de la CNSA. Cet article tire les conséquences de la loi du 7 août dernier, qui confiait la gestion de la branche autonomie à la CNSA. Il clarifie les missions de la caisse, il l'intègre pour sa gestion courante au patrimoine commun de la sécurité sociale, et il assouplit grandement son architecture budgétaire. Surtout, l'article 16 dote la CNSA de ressources entièrement propres : alors qu'elle était financée pour l'essentiel par des crédits de l'assurance maladie, elle le sera désormais, pour l'essentiel, par des recettes de CSG.

Le second article relevant du médico-social est l'article 25 A, qui porte sur les services d'aide et d'accompagnement à domicile. Cet article, dont la ministre Mme Brigitte Bourguignon nous a parlé la semaine dernière, laisse un sentiment mitigé. Il confie à la CNSA le soin de distribuer une enveloppe de 150 millions d'euros – 200 millions en année pleine – pour aider à restructurer l'offre des services d'aide et d'accompagnement à domicile (Saad), sous réserve que les départements contribuent pour un montant équivalent à celui qui leur serait alloué. Certes, le montant est plus élevé que les années précédentes. Mais précisément, voilà bientôt dix ans que, quasiment chaque année, le Gouvernement dégaine en première lecture à l'Assemblée nationale un amendement demandant à la CNSA d'abonder un fonds de restructuration des services d'aide à domicile. En matière d'organisation d'une offre de services essentielle à une population qui n'a jamais souhaité autre chose que de vieillir à domicile, on peut imaginer une meilleure stratégie.

Vous l'avez compris, la création de la branche autonomie ne s'accompagne pour l'heure d'aucune amélioration substantielle de la prise en charge des personnes âgées et handicapées. Les dépenses de la CNSA suivent leur rythme d'évolution fixé pour l'essentiel

par les chantiers en cours – convergence tarifaire en Ehpad, plans nationaux et solutions d'accompagnement dans le secteur du handicap, etc. – et l'essentiel est encore renvoyé à une future loi grand âge et autonomie, dont le financement est rien moins qu'assuré.

La situation sanitaire occupe certes légitimement les esprits, mais nous ne pouvons rester passivement à attendre que l'on daigne nous saisir de la réforme promise depuis 2018. C'est pourquoi je vous proposerai deux amendements visant à maintenir le sujet à l'ordre du jour.

Le premier vise à catalyser la prise de décision sur le financement de l'autonomie. Le rapport Vachey a lancé des pistes. Il reste à prendre des décisions. Je propose qu'une conférence des financeurs de cette politique – État, sécurité sociale, collectivités – se réunisse sous l'égide de la CNSA pour que nous progressions vers une solution.

Le second amendement vise à assouplir la gouvernance du secteur sur le terrain. Il propose qu'une convention rende possible la délégation de compétence de tarification des Ehpad à l'échelon départemental, comme nous l'avions fait il y a deux ans pour les établissements accueillant des personnes handicapées. N'attendons pas la grande réforme promise, expérimentons !

M. Jean-Noël Cardoux. – Je souscris totalement au rapport, mais constate que les réticences dont j'avais fait part au moment du texte sur la Cades, sur le périmètre de gouvernance et de financement d'une cinquième branche, sont parfaitement justifiées par ce qui nous est proposé. Nous n'avons pas avancé depuis l'été, ce qui me semble assez inquiétant. Je pense pourtant que ce serait le moment, et notre commission des affaires sociales peut jouer un rôle important pour cela. Nous pourrions envisager, à l'occasion de la mise en place de cette cinquième branche, une nouvelle phase de déconcentration et de décentralisation. Certains d'entre nous ont proposé, lors des débats, de décentraliser les agences régionales de santé en donnant la compétence aux départements, et d'envisager des structures départementales de convention avec la CNSA et les départements pour gérer cette cinquième branche. Sinon, nous tomberons dans la verticalité que nous connaissons, avec tous les aléas que cela représente.

Mme Michelle Meunier. – Je suis d'accord avec notre rapporteur, on n'y voit pas très clair. Je dirais même qu'on est dans le brouillard. Je salue la métaphore du jardinier ; pour moi, cela me fait penser à l'écho : on sait d'où il part, mais après, il se perd... Il n'est que de voir le nombre de rapports que nous avons reçus – à peu près une demi-douzaine ! Le dernier rapport, de M. Vachey donne des pistes intéressantes, qui auraient pu être reprises, au moins en partie.

Mon groupe a voté la création de cette cinquième branche cet été. C'est un cadre sur lequel on peut s'appuyer, mais qui est presque vide. L'AEEH n'est pas rien, certes, mais avec 1,2 milliard d'euros, on est loin du compte et de l'universalité attendue pour cette branche. Les associations attendent des parlementaires, sur la question de la perte d'autonomie, un peu plus que ce qui est proposé dans ce PLFSS. Les deux propositions du rapporteur, pragmatiques, concrètes, vont dans le bon sens. Nous y apporterons des améliorations, notamment sur la représentation dans la conférence des financeurs des personnes âgées elles-mêmes, ou des personnes handicapées et de leur entourage. Nous avons tout à gagner à renforcer la démocratie sanitaire. Et l'expérimentation de la gestion au plus près des départements est évidemment le bon échelon.

Sur les ressources à solliciter, des pistes ont été évoquées : les successions, le patrimoine... Nous devons renforcer la solidarité, surtout vis-à-vis des personnes âgées, et veiller à une meilleure redistribution des richesses – sur ce point, nous aurons des propositions à faire. Nous approuvons ce rapport.

M. Daniel Chasseing. – Je souscris tout à fait au rapport. La cinquième branche de l'assurance maladie me paraît très importante. C'est par ce biais que nous aurons dans tous les départements de France une prise en charge équitable de l'autonomie. Cela dit, ce qui nous est proposé ne comporte pas de financements supplémentaires, ou très peu, pour la prise en charge de la perte d'autonomie, notamment en Ehpad, où il y a beaucoup de difficultés, avec des personnes âgées très dépendantes. Quelques nouvelles places sont prévues, mais il n'y a pas d'augmentation du nombre d'aides-soignantes ou d'infirmières, alors que ce serait absolument nécessaire.

Il est bon, donc, d'avoir cette branche, mais reste le problème de son financement. Peut-être le réglerons-nous dans le cadre de la loi sur le grand âge. Les personnes à domicile sont très précarisées, et il faudra aussi faire un effort important en leur faveur. Nous allons passer en trente ans de 2,5 millions à 5 millions de personnes de plus de 85 ans. Les gens veulent rester à domicile, et c'est par le biais du renfort de la prise en charge qu'on pourra les y garder. Je suis d'accord pour que le département devienne encore plus important, et que les crédits de la CNSA, pour le domicile comme pour les Ehpad, soient attribués aux départements, et contrôlés par l'ARS.

Mme Pascale Gruny. – Parlementaire depuis 2004, j'ai vu nombre de rapports ! On crée une cinquième branche, très bien. Chaque rapport est intéressant, mais il manque toujours le financement : nous n'avons pas l'argent. Je suis donc d'accord avec les propos du rapporteur. Je suis élue d'un des cinq départements les plus pauvres de France. Nous n'avons pas d'argent du tout : on pleure, on va frapper à la porte de l'Élysée pour avoir 3 millions d'euros en fin d'année, pour payer les agents... Et à chaque fois qu'il y a des cofinancements, c'est une catastrophe pour nous. C'est une grosse difficulté pour tout ce qui est social. Le niveau de dépenses de RSA est impressionnant, non financé, non compensé... Les aides de l'État ne sont pas au bon niveau, et baissent chaque année. Cela dit, je suivrai le rapporteur.

Mme Laurence Cohen. – Merci pour ce rapport truculent et plein d'humour, ce qui précieux en cette période difficile. Sur les financements, dès lors qu'on garde la même logique et qu'on n'accepte pas de s'ouvrir à d'autres sources, on s'enferme : le Gouvernement se dit coincé, et coince ainsi l'ensemble de la société. Avec cette branche, nous sommes dans un rendez-vous manqué. Mon groupe n'était pas favorable à la création d'une cinquième branche, et nous continuons de plaider pour que ces dépenses soient prises en charge par l'assurance maladie, puisqu'il ne s'agit pas d'un risque supplémentaire, de quelque chose qu'on ne peut pas anticiper, mais de la vie : on naît, on vieillit et on meurt !

Au-delà de nos désaccords de fond, la cinquième branche est une coquille vide. Il nous est donc un peu difficile de nous prononcer.

En réalité, il n'y a aucune anticipation. Cela fait des années que l'on discute de la réforme du grand âge. Notre commission a procédé à de multiples auditions. Cela aurait pu et dû faire mûrir une réflexion. Mais nous ne savons pas comment la cinquième branche sera financée. Notre crainte est qu'il n'y ait que le minimum pour les plus précaires et que cela n'ouvre la porte aux assurances privées.

Enfin, il est pathétique de n'avoir que deux articles sur le médico-social. Et la prestation de la ministre Brigitte Bourguignon m'a laissée extrêmement perplexe quant à sa maîtrise des dossiers.

M. Bernard Bonne. – Ce projet de loi de financement de la sécurité sociale est effectivement très décevant. On nous avait annoncé que la cinquième branche apporterait des possibilités supplémentaires dans le médico-social. Il n'en est rien. C'est même pire que les années précédentes ; il n'y a que deux articles sur le sujet. C'est à se demander si la création de la cinquième branche n'était pas uniquement un effet d'annonce. Certes, il y aura une hausse des salaires, qui était absolument nécessaire, mais aucune augmentation du personnel des établissements médico-sociaux, alors que c'est la demande la plus forte aujourd'hui.

Le domicile est le parent oublié du médico-social. Le véritable objet d'une loi sur le grand âge serait de tout faire pour que les personnes puissent vivre et mourir à domicile. Nous travaillons actuellement en ce sens avec Michelle Meunier. Mais, dans le PLFSS, pratiquement rien n'est fait pour le domicile. Le petit saupoudrage de 150 millions d'euros ou 200 millions d'euros ne permettra de résoudre ni le problème d'attractivité des métiers concernés ni les difficultés rencontrées sur le terrain. En plus, il est assujetti à une obligation pour les départements de financer à même hauteur ; comme si ces derniers ne faisaient pas déjà suffisamment...

Je souscris totalement aux préconisations du rapporteur. Il faut une réflexion sur le financement de la loi grand âge ; il est possible de trouver une solution. Nous proposons aussi de confier à titre expérimental le médico-social à certains départements tout en le laissant sous l'égide de l'ARS dans d'autres départements d'une même région.

M. Olivier Henno. – Les attentes sont très fortes sur l'autonomie et le grand âge. La création de la cinquième branche, loin de calmer les impatiences, les accentue. Peu de choses sont réglées, qu'il s'agisse du financement, du périmètre, de la gouvernance ou de la place des partenaires sociaux et des collectivités territoriales. Tout est à construire. Nous souhaitons que le texte arrive rapidement devant le Parlement.

Pascale Gruny a soulevé la question très importante de l'équité géographique. Je me souviens de notre ancien collègue André Diligent, qui indiquait être « ruiné à coups de subventions ». En effet, quand il faut participer à hauteur de la subvention qu'on peut recevoir, tout le monde n'est pas à égalité. Il va falloir trouver un équilibre entre l'indispensable équité géographique et la construction d'une branche reposant sur une forme de décentralisation. La place des départements doit être au cœur de la réforme à venir. Ce sera un équilibre complexe.

Oscar Wilde écrivait ceci : « C'est l'incertitude qui nous charme. Tout devient merveilleux dans la brume. » Actuellement, nous sommes dans la brume, mais il faut en sortir. Faisons en sorte de répondre aux attentes de nos concitoyens, en particulier les plus fragiles, sur l'autonomie et le grand âge.

Mme Corinne Imbert. – Il y aurait en effet beaucoup à dire sur la méthode. En 2010, face à une crise financière importante, le gouvernement de l'époque avait renoncé à créer la cinquième branche, le déficit de la sécurité sociale étant « historique », à 28 milliards d'euros. Aujourd'hui, il est encore bien plus important, à 46 milliards d'euros. Si Mme Buzyn ne nous a pas présenté son projet de loi grand âge et autonomie, c'est parce qu'elle comptait sur le retour à l'équilibre de la sécurité sociale. Mais les mesures d'urgence sociale prises en

réponse au mouvement des gilets jaunes ont coûté 5 milliards d'euros à la sécurité sociale. Il en a découlé un report du projet de loi grand âge et autonomie, qui a depuis été repoussé à deux reprises.

La branche autonomie a été introduite par voie d'amendement dans un texte sur la dette sociale. On comprend que le Gouvernement soit aujourd'hui piégé. Il faut amener des financements. En l'occurrence, nous avons plutôt le sentiment de tours de passe-passe. On déshabille les uns pour que la branche soit à l'équilibre. C'est vraiment regrettable.

Le domicile est oublié. Le cœur, c'est tout de même le financement des services à domicile. Ce n'est pas un petit sujet. En 2014, l'Union nationale des CCAS évoquait un coût de revient des services d'aide de vingt-cinq euros. Or le rapport présenté voilà dix mois prévoyait un tarif à vingt et un euros. Nous voyons bien qu'il y a un décalage. Il faudrait des moyens financiers énormes, que nous n'avons pas : le contexte budgétaire est catastrophique.

Il est aussi prévu de prélever une part de CSG sur la branche maladie pour alimenter la branche autonomie.

Nous restons sur notre faim. Nous n'avons pas obtenu les réponses à nos questions, y compris sur la gouvernance.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Je partage le constat des uns et des autres. Le cœur du problème est évidemment la méthode. Nous avions tous critiqué cet état de voter la création d'un cadre dont nous n'avions ni le contenu ni les financements. On nous avait répondu qu'un rapport serait remis au mois d'octobre, avant l'examen du PLFSS. Le rapport Vachey existe, mais le Gouvernement n'a pas encore tranché sur le financement.

Nous nous retrouvons aujourd'hui avec un PLFSS qui va alimenter financièrement la cinquième branche, mais dans lequel on ne fait que réutiliser des crédits existants.

Cet été, le chiffre évoqué pour lancer la cinquième branche était d'un milliard d'euros. Nous disions tous que c'était insuffisant. Aujourd'hui, en retirant les aides du Ségur, on est même en retrait.

Le contenu nouveau de la cinquième branche est renvoyé à la loi grand âge et autonomie. On a de nouveau cette grande dualité : soutenir les structures tout en mettant en valeur le besoin du domicile. Derrière cela, il y a ce qui est certainement l'un des freins dans la programmation : le débat sur la relation entre les départements et l'État, avec la question de l'ossature financière de la mission d'action sociale des départements et de la contrepartie apportée par l'État.

Mon amendement visant à pouvoir déléguer à titre expérimental la compétence aux départements constitue les prémisses de ce que nous souhaiterions défendre au Sénat.

Il y a beaucoup à faire sur la démocratie sanitaire et sur le paritarisme. Mais ces débats sont de nouveau renvoyés à la loi grand âge. Pour l'instant, avec le rapporteur général, nous veillons à ce que les missions de la CNSA soient au moins précisées clairement, afin d'avoir une vision de son nouveau périmètre.

L'équité géographique fait partie des missions historiques de la CNSA. Elles sont renforcées pour pouvoir moduler l'intervention des crédits de la CNSA afin de permettre une

meilleure équité financière entre départements. Cette action doit être confortée dans les nouvelles missions de la CNSA.

Le trou est en place, le terreau est là, mais je ne suis pas certain que tout cela germe dans les meilleures conditions.

EXAMEN DES ARTICLES

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous passons à l'examen des articles.

Article 4 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 135 vise à supprimer l'article 4 bis, qui est une demande de rapport.

L'amendement n° 135 est adopté.

Article additionnel après l'article 6

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 136 a pour objet de fixer le principe d'une compensation à son coût réel du budget de l'Agence nationale de santé publique. Cela permettrait de faire revenir 4,8 milliards d'euros dans les comptes de la sécurité sociale.

L'amendement n° 136 est adopté.

Article 6 bis

Les amendements rédactionnels n° 137 et 138 sont adoptés, de même que l'amendement de coordination n° 139.

Article 6 ter

L'amendement de précision rédactionnelle n° 140 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article 6 ter prévoit un dispositif d'exonération de cotisations patronales au bénéfice de certains employeurs touchés par la crise et dont la perte de chiffre d'affaires est au moins égale à 80 %. L'amendement n° 141 tend à ramener ce seuil à 50 %.

L'amendement n° 141 est adopté, de même que l'amendement de précision n° 142.

Article 9

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 143 tend à supprimer l'article 9, qui réduit de 200 millions d'euros la dotation du Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP), futur Fonds pour la modernisation et l'investissement en santé (FMIS).

L'amendement n° 143 est adopté.

Article additionnel avant l'article 10

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 144 a pour objet de remettre en cause des dérogations à la loi Veil, ce qui permettrait de récupérer 4,3 milliards d'euros.

L'amendement n° 144 est adopté.

Article 10

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 145 a pour objet de faire contribuer les organismes complémentaires d'assurance maladie (OCAM) en 2021 comme en 2020, à hauteur de 1 milliard d'euros, et non de 500 millions d'euros.

M. René-Paul Savary. – Nous avons été écoutés à retardement.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – En effet, nous l'avions proposé en 2019.

M. Bernard Jomier. – L'argent que les OCAM n'ont pas dépensé aurait pu être restitué aux cotisants, et non ponctionné par l'État. Nous déposerons des amendements, car il est tout de même étonnant de légitimer le fait que l'État récupère cet argent.

M. René-Paul Savary. – *A contrario*, il peut aussi s'agir d'un forfait pour la participation à la lutte contre la crise. Par exemple, les tests sont pris en charge à 100 % par la sécurité sociale.

Mme Laurence Cohen. – Ce débat va être intéressant, et nous déposerons aussi des amendements. Il faut distinguer les assurances privées et les organismes mutualistes. Ces derniers alimentent des œuvres sociales qui aident les assurés. On peut réfléchir à des dispositifs incitant à utiliser un tel fonds pour abonder plus de centres de santé ou faire baisser les tarifs. Une participation de ces organismes profitable à tous et ne s'effectuant pas au détriment des salariés est sans doute possible.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – La logique, si on est mutualiste, est de baisser les excédents ou de distribuer des parts sociales. Mais, en l'occurrence, on prend 1 milliard d'euros sur les excédents. Je demande donc simplement aux mutualistes de jouer leur rôle mutualiste. Je le rappelle, les frais de gestion sont très élevés dans toutes ces caisses, qu'elles soient privées ou mutualistes.

L'amendement n° 145 est adopté.

Article 13

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 146 vise à pérenniser le dispositif spécifique pour l'embauche de travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi du secteur agricole (TO-DE).

L'amendement n° 146 est adopté.

Article 13 ter

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’article 13 *ter* supprime une disposition relative au sport en entreprise votée dans le cadre de l’examen du projet de loi d’accélération et de simplification de l’action publique. Un accord est en train d’être trouvé entre le Gouvernement et M. Savin, à l’origine de cette disposition. L’amendement n° 147 vise à supprimer cet article, afin de favoriser une rédaction plus conforme à ce que nous avions voté.

M. René-Paul Savary. – Dans l’exposé des motifs, vous indiquez que revenir par voie d’amendement sur une disposition n’est « pas de nature à garantir la sincérité des débats parlementaires ».

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le texte a été adopté, mais la loi n’a pas encore été promulguée. Le Gouvernement veut profiter de l’examen du PLFSS pour revenir sur la disposition adoptée. Nous n’y sommes pas favorables. Mais le ministre Olivier Dussopt m’a confirmé hier qu’une négociation était en cours pour trouver un accord sur une rédaction.

L’amendement n° 147 est adopté.

Article 13 quinque

L’amendement de précision rédactionnelle n° 148 est adopté.

Article 14

L’amendement de clarification rédactionnelle n° 149 est adopté.

Article 14 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 150 tend à supprimer l’article 14 *bis*, qui n’a pas sa place en loi de financement de la sécurité sociale : il concerne l’obligation d’emploi des travailleurs handicapés, ce qui relève du ministère du travail.

L’amendement n° 150 est adopté.

Article 15 bis

L’amendement de précision et de coordination n° 151 est adopté.

Article 16

L’amendement de clarification rédactionnelle n° 152 est adopté.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L’amendement n° 153 vise à permettre à la CNSA de mieux accompagner les opérations d’habitat inclusif, conformément aux préconisations du rapport Piveteau.

L’amendement n° 153 est adopté, de même que l’amendement de coordination n° 154 et l’amendement rédactionnel n° 155.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 156 tend à supprimer la demande d'habilitation à légiférer par ordonnance pour mettre le code de l'action sociale et des familles en cohérence avec le code de la sécurité sociale. Une telle demande alors qu'une loi est en préparation nous semble un peu curieuse.

L'amendement n° 156 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – La création d'une cinquième branche au sein du régime général n'a pas trouvé son pendant au sein du code rural et de la pêche maritime. L'amendement n° 157 vise à confirmer le rôle partenaire de la Mutualité sociale agricole (MSA).

L'amendement n° 157 est adopté.

Article additionnel après l'article 16

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 158 vise à faire en sorte que la CNSA mette en place une conférence des financeurs intégrant l'État, la sécurité sociale et les départements. Nous sommes en train d'anticiper le débat sur le financement de la cinquième branche.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Mme la ministre a d'ailleurs laissé entendre qu'elle était favorable à une telle conférence de financement.

L'amendement n° 158 est adopté.

Article 17 quater

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 159 vise à supprimer cet article, qui est encore une demande de rapport.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Dans le cadre de nos travaux sur l'application des lois, nous avons constaté que, sur la vingtaine de rapports demandés, seuls deux avaient effectivement été remis. Mieux vaut donc les rapports d'information du Sénat aux rapports demandés au Gouvernement.

L'amendement n° 159 est adopté.

Article 18

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 160 vise à supprimer l'organisation proposée du financement de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) au sein de la sécurité sociale. Ce financement doit rester à la charge de l'État.

L'amendement n° 160 est adopté.

Article 24

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 161 vise à préciser que le rapport quadriennal prévu à l'annexe B n'a de sens que s'il offre de

réelles perspectives. Il importe donc d'affirmer dès à présent la nécessité d'amorcer un retour vers l'équilibre des comptes sociaux dès que la situation économique le permettra.

L'amendement n° 161 est adopté.

Article 26

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement n° 162 vise à prévoir le rôle du Conseil national de l'investissement en santé (CNIS) et la présence des élus locaux dans le futur FMIS.

L'amendement n° 162 est adopté.

Article 27

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement n° 163 tend à supprimer l'article 27, qui concerne la reprise de la dette hospitalière par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

L'amendement n° 163 est adopté.

Article 28 quater

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement n° 164 vise à supprimer l'article 28 *quater*, qui intègre le développement de l'autodialyse et de la dialyse à domicile dans les indicateurs de qualité de soins. Si une telle préoccupation est légitime, elle ne relève pas d'une loi de financement de la sécurité sociale.

L'amendement n° 164 est adopté.

Article 28 quinquies

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement n° 165 tend à supprimer cet article, qui est une demande de rapport.

L'amendement n° 165 est adopté.

Article 29

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'article 29 modifie le financement des activités de médecine en deux temps, d'abord en créant un droit d'option pour une « dotation socle », puis en expérimentant un mode mixte association « dotation populationnelle », paiement à l'activité et financement à la qualité à compter de 2020. L'amendement n° 166 vise à conserver le volet « dotation socle » et à supprimer l'expérimentation, dont la mise en œuvre n'est pas envisageable avant 2022.

L'amendement n° 166 est adopté.

Article 32

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'article 32 prolonge d'un an la prise en charge à 100 % par l'assurance maladie obligatoire des téléconsultations. L'amendement n° 167 tend à ramener cette durée à six mois, afin de réexaminer l'utilité du dispositif selon

l'évolution de la situation sanitaire. Nous voulons en outre introduire la notion de « parcours de soins coordonné » dans le texte.

L'amendement n° 167 est adopté.

Article 33

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'article 33 proroge la convention médicale conclue en 2016 au 31 mars 2023. L'amendement n° 168 vise à réduire d'un an la durée de prorogation, en retenant la date du 31 mars 2022.

L'amendement n° 168 est adopté.

Article 33 bis

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement n° 169 vise à supprimer l'article 33 bis, qui étend le bénéfice du tiers payant à toutes les assurées au titre des frais relatifs à une IVG et prévoit que la prise en charge d'une IVG est protégée par le secret. L'article est issu d'une proposition de loi adoptée récemment à l'Assemblée nationale. Il est préférable de débattre d'un tel sujet lors de l'examen de cette proposition de loi, d'autant que la disposition relative à l'anonymat ne relève pas d'une loi de financement de la sécurité sociale.

L'amendement n° 169 est adopté.

Article 33 ter

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'article 33 ter, introduit à l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement, concerne la limitation d'accès au conventionnement des professionnels salariés des centres de santé. L'amendement n° 170 tend à le compléter par les mots : « sur la base des dispositions applicables aux professionnels de santé libéraux ».

Mme Laurence Cohen. – Les règles auxquelles sont soumis les professionnels des centres de santé, qui sont des salariés, ne s'appliquent pas aux professionnels de santé libéraux. C'est une inégalité flagrante. L'adoption de l'amendement proposé permettrait, certes, un adoucissement, mais je suis pour ma part favorable à la suppression de l'article.

L'amendement n° 170 est adopté.

Article 34

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 171 vise à préciser les éléments à prendre en compte dans le rapport d'évaluation de l'expérimentation permettant des transferts d'activités en direction des infirmiers en santé au travail.

L'amendement n° 171 est adopté.

Article 34 quater

L'amendement rédactionnel n° 172 est adopté.

Article 34 quinquies

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L’amendement n° 173 vise à supprimer l’article 34 *quinquies*, qui autorise à titre expérimental la réalisation par les sages-femmes d’interruptions volontaires de grossesse instrumentales. Une telle disposition ne relève pas d’un PLFSS.

L’amendement n° 173 est adopté.

Article 34 sexies

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L’amendement n° 174 vise à supprimer l’article 34 *sexies*, qui ouvre une expérimentation de financement par le fonds d’intervention régional (FIR) d’un parcours soumis à prescription obligatoire pour l’accompagnement des patients souffrant d’une complication de diabète de type 2. Cette expérimentation pourrait s’inscrire dans le cadre fixé par l’article 51 de la loi du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018. Évitons de superposer les dispositifs.

L’amendement n° 174 est adopté.

Article 34 septies

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L’amendement n° 175 tend à supprimer l’article 34 *septies*, qui propose la mise en œuvre à titre expérimental, et pour une durée d’un an seulement, d’une consultation longue en santé sexuelle pour les assurés âgés de quinze ans à dix-huit ans, financée par l’assurance maladie. Une telle disposition n’est vraiment pas ambitieuse, et elle vient s’ajouter à ce qui existe. Le sujet mérite mieux.

L’amendement n° 175 est adopté.

Article 36

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L’article 36 adapte le dispositif créé en 2018 permettant au Gouvernement de prendre par décret les mesures dérogatoires en matière de couverture des frais de santé qui apparaissent nécessaires en cas de risque sanitaire majeur, en particulier d’épidémie. Toutefois, ce dispositif est financé par l’employeur ; il n’a pas d’effet sur les finances de la sécurité sociale. L’amendement n° 176 tend donc à supprimer les alinéas concernés. Le Gouvernement pourra proposer un dispositif pérenne dans le cadre d’un véhicule législatif adapté.

L’amendement n° 176 est adopté.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L’amendement n° 177 vise à faire en sorte que la faculté prévue dans l’article de déroger aux règles législatives soit limitée dans son objet à la lutte contre l’épidémie de covid-19.

L’amendement n° 177 est adopté.

Article 37

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement n° 178 vise à supprimer l'article 37, qui transfère le financement de l'ASI à la sécurité sociale. Une telle disposition n'apporte aucun bénéfice aux salariés et s'apparente à une débudgétisation.

L'amendement n° 178 est adopté.

Article 38

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'article 38 concerne la réforme des régimes d'accès dérogatoire au médicament. L'amendement n° 179 vise à permettre un dépassement du délai de trente jours après l'obtention de l'autorisation de mise sur le marché (AMM).

L'amendement n° 179 est adopté.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Le nouveau circuit d'autorisation d'accès précoce confère à la Haute Autorité de santé (HAS) la compétence d'attribution de l'autorisation, prérogative jusqu'à présent exercée par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Le dispositif proposé ne prévoit pas de motivation en cas de refus d'autorisation, ce qui nuit à sa transparence. L'amendement n° 180 tend à y remédier.

L'amendement n° 180 est adopté.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement n° 181 tend à maintenir dans le circuit de distribution de ville les médicaments sous autorisation d'accès précoce qui font par ailleurs l'objet d'une AMM.

L'amendement n° 181 est adopté, de même que les amendements de coordination n°s 182 et 183.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement n° 184 vise à supprimer deux alinéas dont le maintien dans le texte pourrait avoir des conséquences néfastes sur l'accès des patients à des traitements normalement disponibles en ville dans le cadre d'une AMM dès lors que ces derniers feraient l'objet d'une autorisation d'accès précoce ou d'une autorisation d'accès compassionnel au titre d'une extension d'indication.

L'amendement n° 184 est adopté.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'application d'une majoration de remise sur l'indemnité d'accès dérogatoire pour l'industriel dans le cas où un délai de 180 jours serait dépassé entre le dépôt de demande de remboursement et l'inscription au remboursement pose un double problème. Le délai de 180 jours est défini pour s'imposer aux pouvoirs publics dans l'inscription au remboursement des médicaments de droit commun sans être pour autant respecté du fait des délais de traitement particulièrement longs de la commission de transparence, délais qui ne sont pas imputables à l'industriel. En outre, cette disposition consacrerait dans la loi un délai dont la nature demeure réglementaire. L'amendement n° 185 vise à y remédier.

L'amendement n° 185 est adopté.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Compte tenu des deux modalités possibles de prise en charge par l’assurance maladie pour les accès compassionnels et de l’absence de critère régissant l’application de l’une plutôt que l’autre, l’amendement n° 186 vise à assurer le mode de financement par indemnité maximale dans les cas d’autorisation d’accès compassionnel visant à déboucher sur une autorisation d’accès précoce, afin que les mécanismes de prise en charge puissent bénéficier d’une certaine continuité.

L’amendement n° 186 est adopté, de même que l’amendement rédactionnel n° 187.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L’amendement n° 188 vise à rétablir l’avis de l’Union nationale des caisses d’assurance maladie (Uncam) pour la prise en charge des dispositifs médicaux non-inscrits sur la liste des prestations et produits remboursables et à l’élargir à la base forfaitaire annuelle pouvant servir de base à la prise en charge des autorisations d’accès compassionnels.

L’amendement n° 188 est adopté.

Article 40

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L’article 40 concerne la simplification du pilotage de la complémentaire santé solidaire (C2S) en supprimant le fonds C2S, dont les missions seraient réparties entre la CNAM, l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) et le ministère chargé de la sécurité sociale. L’amendement n° 189 vise à faire en sorte que le rapport soit transmis au Parlement avant le 31 décembre de l’année considérée.

L’amendement n° 189 est adopté, de même que l’amendement de correction n° 190.

Article 40 bis

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L’article 40 bis, inséré par l’Assemblée nationale, confie aux organismes de sécurité sociale une mission générale de lutte contre le non-recours aux droits et d’expérimenter à cette fin un dispositif d’échange et de traitement de données personnelles entre organismes, afin d’identifier les droits des bénéficiaires potentiels de prestations. L’amendement n° 191 tend à recentrer le dispositif sur une prestation déterminée relevant de l’assurance maladie et pour laquelle il existe un problème avéré de non-recours, à savoir la C2S.

L’amendement n° 191 est adopté.

Article additionnel après l’article 43 C

M. Jean-Marie Vanlerenberghé, rapporteur général. – L’amendement n° 192 vise à affirmer expressément dans le code de la sécurité sociale que la prescription pour récupération des prestations indûment payées par un organisme de sécurité sociale est de cinq ans en cas de fraude. Il s’agit donc d’améliorer l’effectivité de la sanction financière en cas de détection d’une fraude, comme le préconisait le rapport de la Cour des comptes.

L’amendement n° 192 est adopté.

Articles additionnels après l'article 43 F

M. Jean-Marie Vanlerenberghé, rapporteur général. – L'amendement n° 193 tend à assurer l'entrée en vigueur de deux dispositions légales relatives à la fraude aux prestations dont les décrets d'application n'ont pas été pris depuis dix ans et treize ans. Cela permettrait à l'assurance maladie d'extrapoler des indus d'un professionnel de santé à partir d'un échantillon représentatif, renforçant l'efficacité des sanctions en cas de fraude avérée. Il convient aussi d'assurer l'application effective des dispositions du même code qui donnent aux CPAM depuis 2007 la faculté de déconventionner d'urgence des professionnels de santé, en cas de fraude grave. Nous fixons donc un ultime délai de neuf mois au Gouvernement pour prendre enfin les décrets d'application de ces deux articles du code.

L'amendement n° 193 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghé, rapporteur général. – L'amendement n° 194 vise à permettre à l'assurance maladie de déroger à l'obligation de paiement sous sept jours d'un professionnel de santé qui aurait été sanctionné ou condamné pour fraude au cours des deux dernières années, à la seule fin de conduire des contrôles *a priori* avant de régler les professionnels concernés.

L'amendement n° 194 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghé, rapporteur général. – L'amendement n° 195 vise à faire en sorte qu'un professionnel de santé qui aurait été sanctionné ou condamné pour fraude à deux reprises pendant une période de cinq ans soit déconventionné d'office.

L'amendement n° 195 est adopté.

Article 43

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement n° 196 a pour objet de supprimer les deux premiers alinéas de l'article 43. La commission est opposée au financement par l'assurance maladie du plan de relance par l'investissement annoncé par le Gouvernement.

L'amendement n° 196 est adopté.

Article 45 bis

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'article 45 bis, inséré sur proposition du Gouvernement, adapte exceptionnellement en 2021 la procédure d'alerte en cas de risque de dépassement de l'Ondam en suspendant pour les caisses d'assurance maladie l'obligation de proposer des mesures de redressement. Cela tire les conséquences des hypothèses hautement incertaines de construction de l'Ondam pour 2021. L'amendement n° 197 vise à mieux circonscrire ces dispositions pour préciser, à l'instar de la mesure similaire adoptée pour 2010 dans le contexte de pandémie grippale, que la procédure d'alerte n'est adaptée que si le risque de dépassement de l'Ondam est directement imputable à la prise en charge de la crise sanitaire actuelle liée à la covid-19.

L'amendement n° 197 est adopté.

Article 46

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 198 vise à diminuer le prélèvement forfaitaire sur la branche AT-MP du montant du déficit de l'année 2020.

L'amendement n° 198 est adopté.

Article 47 ter

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'article 47 *ter* a été introduit par l'Assemblée nationale. Il concerne les preuves de l'existence pour le versement des retraites à travers la biométrie. Des adaptations sont faites s'agissant d'un certain nombre de territoires. L'amendement n° 199 vise à améliorer techniquement le dispositif.

L'amendement n° 199 est adopté.

Article 47 quater

L'amendement rédactionnel n° 200 est adopté.

Article additionnel avant l'article 48

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Par l'amendement n° 201, nous proposons au Gouvernement de rouvrir la conférence des financeurs, avec une portée normative : le report de 62 ans à 63 ans de l'âge légal de départ à la retraite et une augmentation de durée de travail de deux ans.

L'amendement n° 201 est adopté.

Article 52

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 202 tend à supprimer l'article 52, qui est une demande de rapport.

L'amendement n° 202 est adopté.

Article additionnel après l'article 52

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 203 vise à permettre de déléguer à titre expérimental aux départements la compétence en matière de tarification des Ehpad.

L'amendement n° 203 est adopté.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je remercie M. le rapporteur général et les rapporteurs des différentes branches de leur travail.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet
Article 4 bis		
Rapport sur le bilan de l'expérimentation de la réforme du financement de l'aide à domicile		
M. VANLERENBERGHE	135	Suppression de l'article
Article additionnel après l'article 6		
M. VANLERENBERGHE	136	Compensation à la sécurité sociale du budget réel de l'Agence nationale de santé publique pour l'année 2020
Article 6 bis		
Régime social de l'indemnité d'activité partielle		
M. VANLERENBERGHE	137	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE	138	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE	139	Amendement de coordination
Article 6 ter		
Exonérations de cotisations et contributions de sécurité sociale au bénéfice des PME et des travailleurs indépendants dans le contexte de la crise sanitaire		
M. VANLERENBERGHE	140	Amendement de précision rédactionnelle
M. VANLERENBERGHE	141	Abaissement à 50 % du seuil de perte de chiffre d'affaire ouvrant droit à exonération pour les entreprises du secteur S1 bis
M. VANLERENBERGHE	142	Amendement de précision
Article 9		
Rectification de la dotation FMESPP (FMIS)		
M. VANLERENBERGHE	143	Suppression de l'article
Article additionnel avant l'article 10		
M. VANLERENBERGHE	144	Compensation de diverses mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale
Article 10		
Création d'une contribution exceptionnelle des organismes complémentaires en santé aux dépenses liées à la gestion de l'épidémie de Covid-19 au titre de 2021		
M. VANLERENBERGHE	145	Augmentation de la contribution exceptionnelle des organismes complémentaires d'assurance maladie en 2021

Article 13 Prolongement du dispositif d'exonération lié à l'emploi de travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi (TO-DE)		
M. VANLERENBERGHE	146	Pérennisation du mode de calcul de l'allègement de cotisations TO-DE
Article 13 <i>ter</i> Suppression de l'exemption de cotisations sociales pour les avantages visant à favoriser la pratique sportive en entreprise		
M. VANLERENBERGHE	147	Suppression d'article
Article 13 <i>quinquies</i> Suppression de la surcotisation patronale sur la prime de feu versée aux sapeurs-pompiers professionnels		
M. VANLERENBERGHE	148	Amendement de précision rédactionnelle
Article 14 Simplification des démarches déclaratives et de paiement des cotisations sur les revenus issus de l'économie collaborative		
M. VANLERENBERGHE	149	Amendement de clarification rédactionnelle
Article 14 <i>bis</i> Attribution au contentieux général de la sécurité sociale des litiges susceptibles de naître lors du recouvrement de la contribution liée à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés		
M. VANLERENBERGHE	150	Suppression d'article
Article 15 <i>bis</i> Transfert aux caisses de la MSA du recouvrement de certaines cotisations perçues par la CNIEG		
M. VANLERENBERGHE	151	Amendement de précision et de coordination
Article 16 Gouvernance de la nouvelle branche de sécurité sociale pour le soutien à l'autonomie		
M. VANLERENBERGHE	152	Amendement de clarification rédactionnelle
M. VANLERENBERGHE	153	Extension des compétences de la CNSA en matière d'habitat inclusif
M. VANLERENBERGHE	154	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE	155	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE	156	Suppression d'une demande d'habilitation à légiférer par ordonnance
M. VANLERENBERGHE	157	Clarification du rôle de la MSA en matière d'autonomie

Article additionnel après l'article 16 Réunion d'une conférence des financeurs de la perte d'autonomie		
M. MOUILLER	158	Création d'une conférence des financeurs de la politique de soutien à l'autonomie
Article 17 <i>quater</i> Demande de rapport sur les clauses de sauvegarde des produits de santé		
M. VANLERENBERGHE	159	Suppression d'article
Article 18 Financement de la branche autonomie et transferts financiers entre la Sécurité sociale et l'État et entre régimes de sécurité sociale		
M. VANLERENBERGHE	160	Suppression de l'organisation du financement de l'allocation supplémentaire d'invalidité au sein de la sécurité sociale
Article 24 Approbation du rapport sur l'évolution pluriannuelle du financement de la sécurité sociale (annexe B)		
M. VANLERENBERGHE	161	Affirmation de l'objectif de retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale
Article 26 Relancer l'investissement pour la santé		
Mme IMBERT	162	Inscription du rôle du conseil national de l'investissement en santé et de la présence d'élus locaux dans sa composition
Article 27 Favoriser l'investissement courant à travers la reprise de la dette des établissements de santé assurant le service public hospitalier		
Mme IMBERT	163	Suppression d'article
Article 28 <i>quater</i> Développement de l'autodialyse et de la dialyse à domicile		
Mme IMBERT	164	Suppression d'article
Article 28 <i>quinquies</i> Demande de rapport sur la mise en œuvre de la réforme du financement des hôpitaux de proximité		
Mme IMBERT	165	Suppression d'article

Article 29 Expérimentation d'un modèle mixte de financement des activités de médecine		
Mme IMBERT	166	Suppression d'une partie du dispositif et encadrement des modalités de la dotation socle
Article 32 Prise en charge intégrale par l'assurance maladie obligatoire des téléconsultations		
Mme IMBERT	167	Limitation de la mesure dérogatoire à six mois et aux actes s'inscrivant dans un parcours coordonné
Article 33 Report de la convention médicale		
Mme IMBERT	168	Avancement d'un an de la date de report de la convention médicale
Article 33 bis Tiers payant et garanties de confidentialité pour les IVG		
Mme IMBERT	169	Suppression d'article
Article 33 ter Limitation d'accès au conventionnement des centres de santé		
Mme IMBERT	170	Cohérence avec les mesures applicables aux professionnels libéraux
Article 34 Expérimentation visant à assurer une meilleure prévention des risques et à garantir la préservation de la santé au travail par une action coordonnée des professionnels de santé sur le territoire		
Mme GRUNY	171	Contenu de l'évaluation de l'expérimentation
Article 34 quater Création d'un dispositif d'IJ unique pour les professionnels libéraux affiliés à la CNAVPL		
Mme IMBERT	172	Amendement rédactionnel
Article 34 quinquies Expérimentation de la réalisation d'IVG instrumentales par les sages-femmes		
Mme IMBERT	173	Suppression d'article
Article 34 sexies Financement par le FIR d'une expérimentation d'un parcours soumis à prescription médicale pour les personnes atteintes d'un diabète de type 2		
Mme IMBERT	174	Suppression d'article

Article 34 <i>septies</i> Expérimentation d'une consultation longue en santé sexuelle pour les jeunes de 15 à 18 ans		
Mme IMBERT	175	Suppression d'article
Article 36 Adaptation du dispositif de prise en charge exceptionnelle par l'assurance maladie en cas de risque sanitaire grave		
Mme IMBERT	176	Suppression des dispositions relatives à la possibilité de déroger par décret aux dispositions relatives à l'indemnité complémentaire versée par l'employeur
Mme IMBERT	177	Amendement de précision
Article 37 Revalorisation et transfert à la sécurité sociale de l'allocation supplémentaire d'invalidité		
Mme IMBERT	178	Suppression d'article
Article 38 Réforme des régimes d'accès dérogatoire aux médicaments		
Mme IMBERT	179	Délai d'inscription au remboursement dans le cas d'un médicament en « post-ATU »
Mme IMBERT	180	Refus de la HAS d'accorder un accès précoce
Mme IMBERT	181	Inscription des médicaments sous accès précoce sur la rétrocession hospitalière
Mme IMBERT	182	Amendement de coordination
Mme IMBERT	183	Amendement de coordination
Mme IMBERT	184	Modification unilatérale des conditions de dispensation par le ministre de la santé
Mme IMBERT	185	Majoration de remise en cas de dépassement du délai de 180 jours
Mme IMBERT	186	Précision sur la prise en charge des accès compassionnels
Mme IMBERT	187	Amendement rédactionnel
Mme IMBERT	188	Avis de l'UNCAM
Article 40 Simplification du pilotage de la Complémentaire santé solidaire		
Mme IMBERT	189	Avis du CNLE sur le rapport annuel de la Complémentaire santé solidaire
Mme IMBERT	190	Amendement de correction

Article 40 bis Mission de lutte contre le non-recours aux droits des organismes de sécurité sociale		
Mme IMBERT	191	Recentrage de l'expérimentation sur le recours à la Complémentaire santé solidaire
Article additionnel après l'article 43 C		
M. VANLERENBERGHE	192	Augmentation de la limite applicable aux pénalités financières en cas de fraude aux prestations familiales ou vieillesse
Articles additionnels après l'article 43 F		
M. VANLERENBERGHE	193	Application de dispositifs anti-fraude
M. VANLERENBERGHE	194	Dérogation à l'obligation de paiement sous sept jours de l'assurance maladie en cas de fraude
M. VANLERENBERGHE	195	Déconventionnement d'office des professionnels de santé condamnés pour fraude à plusieurs reprises
Article 43 Dotation de l'assurance maladie au FMESPP (FMIS), à l'ONIAM, de la CNSA aux ARS		
Mme IMBERT	196	Rectification de la dotation de la sécurité sociale au FMIS
Article 45 bis Suspension en 2021 de la procédure d'alerte conduisant à la mise en place de mesures de redressement en cas de risque de dépassement de l'Ondam		
Mme IMBERT	197	Précision pour circonscrire la portée de la mesure aux dépenses exceptionnelles liées à la covid-19
Article 46 Dotation au FIVA, au Fcaata et transferts de la branche AT-MP à la branche maladie et à la branche vieillesse du régime général		
Mme GRUNY	198	Réduction du versement à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP
Article 47 ter Faculté d'utiliser la biométrie pour vérifier l'existence d'un titulaire de pension de retraite domicilié hors de France		
M. SAVARY	199	Précisions opérationnelles concernant la preuve de l'existence
Article 47 quater Affiliation automatique des bénéficiaires d'un congé de proche aidant non indemnisés à l'assurance vieillesse des parents au foyer		
M. SAVARY	200	Amendement de coordination rédactionnelle

Article additionnel après l'article 47 <i>quater</i> Mesures de redressement des comptes de la branche vieillesse		
M. SAVARY	201	Réouverture de la conférence de financement et modification des paramètres d'âge d'ouverture des droits et de durée d'assurance pour la retraite
Article 52 Rapport sur la capacité d'accueil dans le secteur médico-social		
M. MOUILLER	202	Suppression d'article
Article additionnel après l'article 52		
M. MOUILLER	203	Expérimentation d'un conventionnement entre les différentes autorités tarifaires des structures cofinancées afin d'organiser des délégations de compétences

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale – Désignation des candidats
à la commission mixte paritaire**

La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Catherine Deroche, de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, de Mme Imbert, de MM. René-Paul Savary, Bernard Jomier, de Mme Monique Lubin et de M. Martin Lévrier comme membres titulaires, et de M. Philippe Mouiller et de Mmes Pascale Gruny, Chantal Deseyne, Élisabeth Doineau, Corinne Féret, Véronique Guillotin et Laurence Cohen comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

La réunion est close à 12 h 35.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 3 novembre 2020

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de MM. Philippe Varin, président du conseil d'administration, et Bertrand Camus, directeur général de Suez

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous accueillons aujourd’hui, Philippe Varin, président du conseil d’administration de Suez et Bertrand Camus, directeur général de Suez. Cette audition, menée conjointement par nos deux commissions, est la première d’une série : nous entendrons demain le président du conseil d’administration d’Engie, et la semaine suivante le PDG de Veolia.

En outre, nos commissions ont constitué cette semaine un comité de suivi conjoint, dédié au rapprochement entre Veolia et Suez. Nos quatre collègues rapporteurs, qui vous poseront tout à l’heure leurs questions, examineront en détail et au long cours l’évolution du dossier.

Monsieur Camus, vous avez déclaré il y a quelques jours, selon des propos relayés par la presse : « Il n’y a actuellement pas de dialogue avec Veolia ». L’impression qui est la nôtre est, si vous me permettez l’expression, celle d’une guerre ouverte, et ce, même si Bruno Le Maire nourrit l’espoir d’un « accord amiable » entre votre groupe et Veolia.

Le 30 août, le groupe Veolia proposait à Engie de lui racheter 29,9 % du capital de Suez pour un montant de 2,9 milliards d’euros, offre que vous avez immédiatement qualifiée de « particulièrement hostile ». Tandis que Veolia défendait la constitution d’un champion des services à l’environnement, Suez dénonçait une « prise de contrôle rampante » par son principal concurrent et évoquait des risques de « démantèlement ». Une offre d’achat rehaussée à 3,4 milliards a finalement été acceptée par Engie le 5 octobre dernier, en dépit de l’opposition des représentants de l’État actionnaire au sein de son conseil d’administration. Veolia est donc désormais détenteur de ces 29,9 % de Suez, ce qui devrait n’être qu’une première étape vers une offre publique d’achat d’ici un an à un an et demi.

Voilà pour l’historique, mais c’est surtout sur l’avenir que nous souhaiterions vous entendre aujourd’hui. Nous voudrions comprendre la source du blocage actuel, et, peut-être, les voies possibles de sortie de ce blocage.

D’abord, pourriez-vous nous indiquer ce qui fait douter Suez de la teneur du projet défendu par Veolia ? Celui-ci évoque des complémentarités, une plus grande force de frappe dans le cadre des appels d’offres à l’international, une plus grande capacité d’investissement... Quelle est votre interprétation de ces « gains d’efficience » et pouvez-vous nous dire de manière concrète quels points du projet de Veolia vous contestez ?

Ensuite, alors que la deuxième phase du rachat, c'est-à-dire l'offre publique d'achat, est désormais engagée, comment comptez-vous influencer l'opération appelée à se dérouler ? Quelles sont vos lignes rouges, vos garde-fous ? En d'autres termes, vous rejetez une OPA « hostile », mais à quoi ressemblerait une OPA « amicale » susceptible d'être mieux accueillie par votre groupe ?

L'État interviendra-t-il dans la négociation qui s'annonce, et saura-t-il jouer un rôle facilitateur, alors que les dernières semaines ont montré que sa voix était parfois difficilement audible ?

Enfin, si l'OPA annoncée aboutit, et qu'une partie des activités de Suez est en conséquence cédée au fonds d'investissement Meridiam, quelle serait la viabilité de cette nouvelle entité sur le marché français et à l'international ? Un tel « petit poucet » fera-t-il le poids face au nouvel « ogre », et les clients d'aujourd'hui y trouveront-ils demain leur compte ?

M. Jean-François Longeot, président. – Depuis l'annonce par Veolia de son intention de racheter les parts détenues par Engie dans Suez, c'est peu dire que la perspective d'un rapprochement entre les deux groupes fait couler beaucoup d'encre.

C'est peu dire, aussi, que les positions exprimées sur ce sujet sont antagonistes, à commencer par celles du PDG de Veolia, Antoine Frérot, et de vous-même. Monsieur Camus : M. Frérot met en avant l'intérêt de constituer un nouveau champion mondial des services de l'environnement, mieux à même de se défendre dans la compétition internationale ; de votre côté, vous affirmez au contraire qu'avoir un seul acteur français, c'est avoir deux fois moins de chances d'obtenir des contrats internationaux. M. Frérot s'engage à préserver l'ensemble des emplois et des avantages sociaux des salariés de Suez ; vous estimatez que le rachat pourrait se traduire par la destruction de 10 000 emplois dont 4 000 en France. Il affirme que le rachat de la branche Eau de Suez par le fonds d'investissement Meridiam et les cessions d'actifs dans le secteur des déchets permettront de garantir la poursuite d'une véritable concurrence ; vous doutez de la capacité de ce fonds à maintenir et à développer les savoir-faire de Suez et donc à exercer une pression concurrentielle.

Nous pouvons comprendre ce qui vous amène, l'un comme l'autre, à tenir des propos aussi opposés : il est sans doute dans son rôle lorsqu'il défend son projet de rachat, et vous dans le vôtre lorsque vous défendez votre entreprise et sa stratégie industrielle. Mais vous admettrez que cela ne facilite pas la bonne compréhension des enjeux, alors même qu'il est question de services publics essentiels, qui touchent au quotidien des Français.

C'est pour cette raison que nous avons souhaité, avec Sophie Primas, organiser cette audition et créer un comité de suivi chargé d'apprécier les conséquences que pourrait avoir un tel rachat.

Deux questions nous préoccupent particulièrement. La première, c'est celle de la préservation des emplois et des compétences du groupe Suez. Il serait inacceptable que la cession des actifs de Suez se traduise par des destructions d'emplois et une perte de savoir-faire. Les secteurs dans lesquels évoluent Suez et Veolia sont au cœur de la transition écologique ; il faut continuer à y investir et à innover.

La seconde, c'est celle du maintien d'un niveau de concurrence suffisant permettant de garantir aux usagers le meilleur service au meilleur prix. Les collectivités

territoriales, qui organisent les services de gestion de l'eau et des déchets dans le cadre de délégations de services publics, sont particulièrement vigilantes sur ce point.

Nous souhaitons donc que vous puissiez revenir sur ce projet de rachat et ses conséquences, et que vous nous indiquiez les perspectives que vous entrevoyez pour les semaines et mois à venir.

M. Philippe Varin, président du conseil d'administration de Suez. – Je salue l'intérêt de la représentation nationale pour l'affaire Suez-Veolia, qui est d'une importance majeure. Nous avons eu l'occasion, avec Bertrand Camus, de nous exprimer le 23 septembre dernier à l'Assemblée nationale. La situation a évolué depuis puisque Veolia a acquis un bloc d'actions détenues par Engie représentant 29,9 % du capital de Suez. Il nous semble important de vous expliquer en quoi cette opération de rapprochement, initiée par Veolia, est source d'incertitudes majeures.

Le 30 août dernier, au milieu d'une année particulière à bien des égards, notre principal concurrent a lancé, par voie de presse – le groupe Suez n'ayant rien reçu –, une opération hostile visant à racheter Suez en deux temps. Dans un premier temps, le 5 octobre dernier, Veolia a acquis 29,9 % du capital au travers du rachat de la quasi-totalité des parts d'Engie. Cette opération inédite en deux étapes, apparemment dissociées, mais qui, en réalité, ne forment qu'un seul projet, est source de confusion et d'incertitudes pour les actionnaires, comme pour nos collaborateurs et nos clients. C'est à cause de ces incertitudes que le groupe Suez, avec le soutien plein et entier de son conseil d'administration, a décidé de la combattre.

Nous avons d'abord fait valoir auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF) que l'approche de notre concurrent était de nature à léser la majeure partie des actionnaires de Suez. Si Engie a touché immédiatement 3,4 milliards d'euros, les autres actionnaires n'ont en effet reçu aucun engagement ferme et inconditionnel, avec les risques associés à un projet qui va durer au moins 18 mois. L'AMF a validé l'opération ; nous avons fait appel auprès de la cour d'appel de Paris.

En matière de droit du travail, Veolia et Engie se sont mis d'accord de leur côté, sans consultation ni information préalable des instances représentatives du personnel, alors que le projet implique de céder, dans un second temps, l'activité Eau France au fonds Meridiam. Vous conviendrez que la méthode peut être vivement critiquée. L'affaire a été portée devant les tribunaux par un référendum-suspension. La justice a donné raison au comité social et économique de Suez en première instance. Si Veolia conserve, aux termes du verdict, la propriété des actions qu'elle a acquise, elle se voit privée des droits qui lui sont associés. Elle possède, en fait, la nue-propriété, mais se voit privée, pour le moment, de l'usufruit.

En matière de droit de la concurrence, ce montage en deux étapes est aussi susceptible de porter préjudice à la bonne marche des affaires de Suez en France et à l'international. En règle générale, l'acquisition d'un bloc d'actions peut être autorisée par la Commission européenne à la condition que l'activité de la société cible puisse être poursuivie sans perturbations, dans l'attente de l'autorisation de la deuxième étape. C'est loin d'être le cas, comme en témoigne la pression dont nous sommes quotidiennement l'objet, et encore ce soir dans un article du *Monde*.

C'est dans ce contexte que, le 23 septembre, alors que Suez était exclue des négociations entre Veolia et Engie, nous avons pris la décision de placer une action de chaque société concernée par l'activité de Veolia en France dans une fondation enregistrée aux

Pays-Bas. Cette décision a suscité un certain émoi, voire des reproches. Il s'agit pourtant d'une mesure classique de défense et de préservation de l'intérêt social de Suez et de ses collaborateurs. Rien ne change en termes de gestion, d'aspects comptables ou fiscaux : contrairement à ce qui a pu être dit, nous n'avons pas transféré les activités dans un paradis fiscal ! Si nous avons pris cette décision, c'est parce que nous sommes, conformément à nos devoirs fiduciaires, responsables de l'intérêt social et que nous devons prendre des mesures de défense, en conformité avec la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises du 22 mai 2019, dite loi « Pacte », sans parler de la loi « Florange », même si celle-ci n'est pas applicable faute d'offre. Si nous n'avions rien fait, le conseil d'administration aurait pu se voir reprocher son inaction face à ce risque.

Nous considérons aussi que le processus d'acquisition du bloc des parts d'Engie est irrégulier : Engie a vendu son bloc en trente jours, alors que rien ne l'obligeait à le vendre aussi rapidement, et Suez n'a pas eu le temps de présenter une offre alternative. On n'a pas laissé le temps à la direction de la société, aux salariés, aux élus, ni aux Français d'étudier cette opération et d'en mesurer l'intérêt ou les risques. Il s'agit pourtant de services essentiels, et il aurait été préférable de ne pas confondre vitesse et précipitation ! Peut-être pourriez-vous demander demain au président d'Engie pourquoi il n'a pas organisé un processus de vente robuste, au regard de ces enjeux.

Veolia devra obtenir l'aval de l'autorité européenne de la concurrence, c'est-à-dire la Commission européenne, dont l'avis ne sera pas rendu avant au moins dix-huit mois. Autrement dit, cette opération incertaine risque de créer une démobilisation, à l'heure où notre pays a besoin de s'engager dans la relance économique.

Outre ces considérations juridiques, sociales ou commerciales, je conclurai en soulignant la charge émotionnelle extrêmement forte liée à ce projet. Je n'ai jamais connu cela au cours de mes quarante-deux ans passés dans l'industrie. La première raison est que l'opération a été initiée en période de crise sanitaire majeure, à l'heure où les entreprises des services essentiels devraient se consacrer pleinement à l'accompagnement des pouvoirs publics dans la gestion de la crise. Ensuite, le corps social de Suez éprouve un sentiment d'abandon de la part de sa maison mère qui a entériné la vente forcée de sa fille à son plus gros concurrent, et ceci dans une incompréhensible précipitation. Enfin, je ne peux que constater le cynisme de Veolia qui, près d'un an après l'adoption de la loi Pacte, n'accorde pas le respect élémentaire aux différentes parties prenantes, alors même que cette loi visait à repenser la gouvernance des entreprises à travers un prisme social et environnemental. Bel exemple...

Veolia n'a pas, pour l'heure, le contrôle de Suez et reste notre principal concurrent. La loi impose de respecter strictement cet état de fait et nous allons continuer à travailler à des options alternatives au scénario proposé par Veolia. Nous comptons aussi sur votre soutien pour faire en sorte que notre pays ne perde pas l'un de ses fleurons industriels.

M. Bertrand Camus, directeur général du groupe Suez. – Suez est un groupe qui va bien, qui se développe, qui investit et recrute en France comme ailleurs dans le monde. Nous sommes un fer de lance d'une filière d'excellence, l'école française de l'eau, qui constitue un écosystème solide et vivant de petites et moyennes entreprises et d'entreprises de taille intermédiaire françaises qui prospèrent à l'international. Suez est le numéro un mondial pour l'eau et l'assainissement en termes de population desservie ; le numéro deux mondial dans l'eau industrielle, à la suite de l'acquisition des activités de General Electric dans le domaine de l'eau, en 2017. Nous sommes aussi le numéro deux en matière de traitement des

déchets en Europe. Nous déployons en ce moment un projet stratégique, avec l'ambition de devenir le leader mondial des services à l'environnement dans dix ans.

Notre modèle combine l'innovation, l'agilité et le partenariat. Le projet alternatif de Veolia ressemble beaucoup à la création d'un conglomérat. Notre stratégie est basée sur une prime à l'excellence, au service de nos clients, et non sur une course à la taille. Nous mettons tout en œuvre pour que les circonstances actuelles ne freinent pas nos ambitions. Nos résultats du troisième trimestre sont bons, malgré la crise. Ils témoignent d'une véritable dynamique commerciale, non seulement en France, mais aussi à l'international : nous avons signé de nombreux contrats ces derniers mois – au Sénégal, en Ouzbékistan, etc. –, grâce au savoir-faire que nous avons développé sur le territoire national.

En cette année 2020, très particulière, nous avons deux priorités : être aux côtés des collectivités pour affronter la deuxième vague de covid-19 et prendre pleinement part à la relance verte. Nous faisons face aujourd'hui à un défi immense, celui d'une crise sanitaire mondiale sans précédent, que nos équipes ont su relever en France, comme ailleurs dans le monde. Nous avons d'ailleurs pu bénéficier de notre expérience acquise en Chine avant que l'épidémie ne gagne le territoire national au mois de mars. Pendant la période de confinement, nos équipes ont été au rendez-vous – pas un seul droit de retrait ! – pour assurer les services essentiels à nos concitoyens. En cette période de deuxième vague, je tiens à saluer la mobilisation de tous nos agents, qui contribuent chaque jour à la continuité des services publics de l'eau et des déchets.

Notre seconde priorité est de participer à la relance économique. Nous comptons prendre toute notre part au plan initié par le gouvernement. Nous serons aux côtés des élus pour être un acteur majeur de la relance des territoires. Dans le cadre de la définition du plan de relance, nous avons, au travers des filières industrielles, contribué à quantifier les niveaux d'investissements nécessaires pour atteindre les objectifs ambitieux fixés en termes d'économie circulaire et pour compenser le déficit d'investissement qui avait été identifié dans le cadre des Assises de l'eau : ces investissements supplémentaires s'élèvent à peu près à 25 milliards d'euros sur une période de cinq ans. Le plan France Relance prévoit seulement 4,3 milliards d'euros sur trois ans. Autant dire que cela est insuffisant car les défis sont immenses.

Chaque jour, nous répondons à des appels d'offre pour financer des projets dans les territoires afin d'améliorer l'environnement et la qualité de vie. Ainsi, la nouvelle station d'épuration de la communauté d'agglomération Sète Agglopôle Méditerranée est une station de nouvelle génération, qui éliminera les micropolluants avec des traitements membranaires. À La Réunion, avec Inovest, nous valoriserons 70 % des déchets de l'île en créant plus de 500 emplois, en appliquant les principes de l'économie circulaire. Nous sommes d'ailleurs un acteur majeur outre-mer, puisque nous desservons plus de la moitié de la population ultramarine, de Papeete à Cayenne. Nous proposons aussi de nouvelles offres en ce qui concerne la qualité de l'air : à Poissy, nous expérimentons un dispositif pour éliminer les particules fines dans la cour de récréation d'une école primaire en utilisant des algues pour capturer et éliminer les polluants. Nous proposons aussi des solutions aux élus pour éliminer les polluants dans l'eau, recycler le plastique ou purifier l'air. Nous sommes le premier acteur pour les sociétés d'économie mixte à opération unique (Semop) avec six contrats déjà signés. Nous sommes pionniers en matière de *smart cities*, comme à Dijon par exemple. Tous ces projets sont au cœur de la transition écologique et contribuent à améliorer la qualité de vie et la santé des Français. En investissant dans nos métiers, nous assurons la pérennité d'emplois locaux et non délocalisables.

Le projet de Veolia serait néfaste pour le rayonnement de la France. Ce projet est hasardeux, à contre-temps, voire à contre-courant. La concurrence internationale est rude. Si nous voulons que la France conserve son avance, qui est réelle, elle doit non seulement éviter la disparition d'un de ses fleurons, mais veiller aussi à ce que ses deux leaders ne ratent pas le train de l'investissement technologique à cause des perturbations qui ne manqueraient pas de découler de cette opération. À l'heure où la France souhaite miser sur son industrie, nous devons développer nos entreprises plutôt que de jouer au Meccano industriel !

Ce projet est aussi néfaste pour l'emploi : les experts que nous avons consultés estiment qu'entre 4 000 et 5 000 emplois directs sont menacés en France, sans compter les emplois indirects, et près du double au niveau mondial. En France, nos salariés et notre encadrement ont exprimé leurs inquiétudes légitimes : un tel projet ne peut se faire sans éliminer les doublons, sans toucher aux fonctions support, aux équipes de développement commercial ou d'encadrement.

Ce projet entraînerait aussi la cession de quasiment 70 % des actifs de Suez en France. On a beaucoup parlé de la cession de la branche eau en France mais, compte tenu de la position dominante des deux acteurs dans le domaine des déchets, il faudrait également vendre près de la moitié des activités de Suez dans ce secteur, soit des cessions représentant entre 1,5 et 1,7 milliard de chiffre d'affaires sur un total de 3,5 milliards. Nos entreprises possèdent, à deux, entre 60 et 65 % des unités de valorisation énergétique sur le territoire national, entre 60 et 65 % des unités d'enfouissement, 95 % des centres de traitement de déchets dangereux, etc. Les cessions seront donc considérables et cela bouleversera des organisations qui sont déjà mises sous tension par la crise que nous traversons.

Les équipes de R&D, qui sont principalement basées en France, seront aussi touchées : outre les suppressions des doublons avec notre concurrent, elles ne bénéficieraient plus du rayonnement mondial qu'elles ont aujourd'hui, dans la mesure où les technologies que nous utilisons sur le territoire national sont exportées et que, inversement, nos expériences à l'international profitent à nos clients français. Cette fusion fragiliserait l'innovation : un vrai gâchis, alors que nous sommes incontestablement leader en la matière. Suez investit deux fois plus par an que Veolia. Lorsqu'un président d'agglomération, un président de communauté de communes ou un président de région lance un appel d'offres pour la gestion de l'eau ou le traitement des déchets, il est sûr d'avoir en réponse deux belles offres qui lui offriront toute la technologie et les savoir-faire qui sont le fruit de la concurrence qui existe depuis des décennies. Si cette opération venait à se concrétiser, le choix disparaîtrait. La concurrence sur notre marché domestique est un moteur pour l'innovation qui nous donne la capacité de nous développer à l'international. Ce n'est pas en l'éliminant que nous aiderons le secteur à se renforcer face à la concurrence. Au contraire ! Oui, la concurrence chinoise existe, mais c'est par notre différenciation technologique et contractuelle, ainsi que par notre culture partenariale avec nos clients que nous l'emporterons. Nous sommes présents à Alger, Casablanca, Santiago du Chili, aux États-Unis, en Jordanie, etc. En France, nous sommes présents de Dijon à Crêteil, de Toulouse à Saint-Étienne. Partout dans le monde, nos clients nous font confiance et nous tenons à préserver ce lien privilégié.

Nous ne croyons pas au mirage d'un super champion de la transition écologique dans un secteur où c'est l'agilité, l'innovation, les bons partenariats qui font gagner et non la taille. Le projet de notre concurrent revient à transformer deux champions mondiaux en un seul groupe endetté et affaibli. Il est simple, voire simpliste : démanteler Suez et affaiblir la concurrence. Les députés membres de la « mission flash » à l'Assemblée nationale ont fait le même constat la semaine dernière. Les failles et les dangers du projet de notre concurrent sont

à mettre en relation avec la méthode, brutale et précipitée, qui a conduit à la cession des parts d'Engie le 5 octobre dernier. À l'heure où nous voulons réindustrialiser la France, pourquoi se priver des numéros un et deux mondiaux dans un secteur porteur et vital pour l'avenir ?

Nous restons combattifs : forts de nos 150 ans d'histoire, nous sommes convaincus du bien-fondé de notre projet industriel et je parle aujourd'hui au nom de l'ensemble des 90 000 collaborateurs du groupe qui sont particulièrement attachés à leur entreprise, à son savoir-faire et à sa spécificité. Enfin, comment ne pas être surpris du moment choisi par Veolia, alors que les activités de traitement de l'eau et des déchets sont des secteurs essentiels, que la crise sanitaire fait rage et que l'emploi et la relance économique sont des enjeux prioritaires. J'ai le sentiment d'une perte du sens des priorités.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour ces réponses qui révèlent votre engagement et vos convictions.

M. Alain Cadec. – La décision de céder les parts d'Engie à Veolia a été votée lors d'un conseil d'administration contre l'avis de représentants de l'État, pourtant actionnaire principal d'Engie. Comment expliquer que l'État n'ait pas été suivi ? Estimez-vous que l'État a fait preuve de neutralité ?

Meridiam est une société de gestion d'actifs. Elle n'a pas d'expérience dans la gestion de l'eau. Pensez-vous qu'elle dispose des moyens de ses ambitions ? Pourra-t-elle assurer le développement des activités Eau de Suez ? Celles-ci sont-elles menacées en cas de rachat ?

M. Hervé Gillé. – On peut s'interroger sur l'information et la concertation autour du processus de rachat dans un contexte sanitaire difficile. Quelle a été l'association des salariés et des actionnaires au cours du dernier mois ?

Vous avez placé les activités relatives à la gestion de l'eau en France dans une fondation de droit néerlandais, avec inaliénabilité des actifs pendant quatre ans, décision qualifiée de « pilule empoisonnée » par Antoine Frérot. Vous avez fait le choix de la confrontation. Certains actionnaires minoritaires de Suez estiment que cette décision leur porte préjudice et menacent d'engager la responsabilité civile ou pénale des membres du conseil d'administration. Que leur répondez-vous ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Vous avez essayé de trouver des investisseurs capables de soumettre une offre alternative. Le fonds Ardian avait manifesté son intérêt le 1^{er} octobre et avait indiqué son souhait de constituer un consortium d'investisseurs. Est-ce par manque de temps qu'une offre de rachat n'a pu être déposée ? Avez-vous consulté d'autres investisseurs, comme Meridiam par exemple ?

Enfin, vous avez évoqué les conséquences sur le secteur de l'eau et des déchets : d'autres actifs devront-ils être cédés en cas de rachat ?

Mme Nadine Bellurot. – Vous avez expliqué qu'il y avait un risque de destructions d'emplois. Quels sont les emplois menacés ? Quel est le risque de perte de technologie ? Doit-on craindre une baisse de la qualité de services et une hausse des prix pour les usagers ?

Quelles seraient les garanties qui seraient susceptibles de vous faire changer d'avis sur cette opération ? Enfin, estimez-vous qu'il y a eu une collusion entre Veolia et Engie ?

M. Philippe Varin. – En ce qui concerne la cession des parts d'Engie contre l'avis de l'État, je ne peux que vous inviter à poser la question à M. Clamadieu ! Factuellement en tout cas, la manière dont ce vote s'est déroulé n'est pas claire... Il n'est jamais arrivé qu'une société dont l'État possède 23,4 % passe outre son avis. De plus, certains administrateurs ont quitté la salle au moment du vote. Bref, cela n'est pas clair.

Lorsque le 3 septembre, le Premier ministre, s'exprimant à propos du plan de relance, a indiqué, en réponse à une question de journalistes, que cette offre avait du sens, ces propos ont eu des conséquences immédiates pour nous. Nous recherchions alors des investisseurs pour former une offre alternative. Ils ont été dissuadés : nul investisseur français ne souhaite s'opposer à l'État. Le ministre de l'économie a corrigé cette position par la suite, indiquant que l'État resterait neutre, qu'il fallait donner du temps au temps et que l'offre ne devait pas être inamicale. À partir de ce moment, nous avons pu recommencer à discuter avec des investisseurs.

Mais le mal était fait, nous avions pris du retard, d'autant plus que l'échéance fixée au 30 septembre par Antoine Frérot était très brève. Il n'a d'ailleurs pas accepté de la repousser, sauf lorsque Engie a demandé un délai de cinq jours supplémentaires, jusqu'au 5 octobre. Il est quasiment impossible de trouver une offre alternative en deux semaines. Aridian avait déposé une lettre d'intention, et demandait un délai de quatre à six semaines pour parvenir à un accord engageant. Nous avons manqué de temps, d'autant plus que le président d'Engie a indiqué à la présidente d'Ardian qu'il considérait que sa démarche n'était pas amicale. Est-ce bien le rôle du président d'Engie de décourager des offres alternatives ?

M. Bertrand Camus. – Il faut distinguer la qualité d'un investisseur et l'entreprise. On sait que pour faire face au changement climatique, nous aurons à investir massivement dans les infrastructures d'eau. La Seine, par exemple, aura deux fois moins d'eau en été en 2040 : il sera donc nécessaire de doubler l'efficacité du traitement des eaux. La question du financement n'est pas première dans la mesure où ils sont plus facilement disponibles dans le monde d'aujourd'hui. La différence se fera dans le développement de capacités technologiques permettant de réaliser ces investissements à moindre coût et d'abaisser la facture pour l'usager, à l'image du photovoltaïque qui coûtait très cher au début et dont les coûts de revient ont été abaissés.

Il y a donc un enjeu lié au maintien des savoir-faire et à la maîtrise des technologies. Ainsi, pour traiter les micropolluants, on utilise des techniques membranaires assez poussées que nous maîtrisons dans notre portefeuille international, en particulier grâce à GE Water. Il faut donc se poser la question du découpage des activités de Suez Eau France et s'assurer que cette entité puisse être viable. C'est là où le bât blesse. Notre activité de gestion de l'eau en France, dans le cadre de délégations de service public (DSP), est associée à des activités de constructions de stations. C'est un héritage de la société Degremont. Cette activité est déficitaire en France, mais rentable grâce à l'international, et c'est ce qui nous permet d'innover et d'investir. Il en va de même pour le digital, le comptage intelligent, les algorithmes de gestion dynamique des réseaux. Notre laboratoire de recherche, qui a trouvé la technique permettant de détecter la présence du virus de la covid-19 dans les eaux usées, est intégré dans un réseau mondial et on ne saurait l'isoler. Or, soit il sera récupéré par Veolia,

auquel cas il ne restera plus qu'un seul acteur, soit il restera chez le repreneur des activités Eau, mais celles-ci ne permettront pas de financer son développement à terme.

Meridiam est un investisseur spécialisé dans les infrastructures. Nous avons d'ailleurs noué des partenariats avec lui à l'international, mais il n'a guère d'expérience en France et aucune dans l'eau. Il est aussi un petit peu bizarre que, dans cette opération, Veolia choisisse son futur concurrent – les meilleurs amis deviendront-ils les meilleurs ennemis ? – à un moment où de nombreux contrats vont devoir être renouvelés : en Île-de-France, ou dans de grandes villes qui ont annoncé leur passage en régie, comme à Lyon ou Bordeaux. Le marché de l'eau évolue et le portefeuille de Veolia sera touché.

Nos salariés n'ont pas été consultés. Ils ont déposé un recours. Le tribunal de Paris a ordonné le lancement d'une information-consultation du comité social et économique. La question sous-jacente est de savoir si l'acquisition d'un bloc de 29,9 % des parts d'Engie par Veolia peut être dissociée, ou non, de la totalité du projet de prise de contrôle de Suez. Dans ce cas, l'information des salariés est nécessaire quant aux conséquences sur l'emploi et sur l'entreprise, de manière assez détaillée, afin qu'ils puissent se prononcer. Le tribunal a statué le 9 octobre dernier, soit quatre jours après la cession des parts d'Engie. L'appel sera jugé ce jeudi. Les actionnaires salariés, qui possèdent 4 % du capital, ont un représentant au sein du conseil d'administration de Suez qui est pleinement informé de la situation et de la stratégie développée par le conseil d'administration. Nous avons également des contacts fréquents avec l'ensemble de nos actionnaires, y compris les activistes. Nous avons ainsi eu un long échange avec eux la semaine dernière après la présentation de nos résultats, ce qui nous a permis de les informer et de leur expliquer les prises de position de l'entreprise.

M. Philippe Varin. – La fondation de droit néerlandais constitue pour nous un outil de négociation qui permet au conseil d'administration de Suez d'exister durant la négociation autour d'un sujet majeur pour la société. Elle a été créée le 23 septembre. Sans cela, l'affaire aurait été pliée le 30 septembre. Nous n'avions guère le choix. J'ai demandé au président d'Engie de pouvoir être auditionné par son conseil d'administration afin d'expliquer notre position. Cela ne me semblait pas exorbitant... mais cela m'a été refusé. Dès lors n'étant informés ni par Veolia ni par Engie, nous avons pris cette décision.

Cette fondation est mise en place pour quatre ans. Elle est désactivable à tout moment par simple délibération du conseil d'administration de Suez. Je constate d'ailleurs que, depuis, Veolia a relevé le prix de son offre et que la question de l'activité eau en France a enfin été posée. Cette activité est au cœur de Suez. Elle recouvre non seulement l'activité opérationnelle, mais aussi la recherche et développement qui bénéficie de nos expériences industrielles dans le monde. Si l'on restreint le champ d'activité à la France, la recherche dépérira.

Les actionnaires minoritaires auxquels vous faites allusion représentent 0,5 % du capital. Nous avons rencontré les actionnaires. Les grands actionnaires ont bien compris que la fondation avait été créée pour répondre spécifiquement au problème posé par l'initiative de Veolia, mais qu'elle n'était pas destinée à servir de barrière contre d'autres offres. Il ne s'agit donc pas d'une pilule empoisonnée aux effets très larges.

Lorsque j'ai rejoint le groupe le 15 mai, Jean-Pierre Clamadieu m'avait indiqué que la part d'Engie dans Suez ne resterait certainement pas inchangée durant la durée de mon mandat. Avec Bertrand Camus, nous avons donc anticipé et contacté des investisseurs possibles, prêts à reprendre certaines tranches des parts d'Engie, et des partenaires habituels

de Suez. Nous voulions, dans le consensus, trouver les bons investisseurs, y compris étrangers, pour renforcer l'entreprise. Lorsque le 30 juillet, M. Clamadieu m'a appelé pour me dire que son conseil avait décidé la vente du bloc de 31,7 %, on s'est dit qu'il fallait passer de la phase exploratoire à la phase opératoire. À l'époque, le président d'Engie disait qu'il n'y avait pas d'urgence, car Engie n'avait pas besoin de cash immédiatement. Il avait dit publiquement que son intention était de réaliser cette opération à l'horizon début 2021. Mais les choses se sont accélérées et le 30 août nous avons été confrontés à la proposition de Veolia, avec un délai extrêmement court. Ardian était porteur d'une offre qui rassemblait plusieurs investisseurs. Nous n'avons pas travaillé avec d'autres investisseurs.

M. Bertrand Camus. – L'offre de Veolia pourrait entraîner des dyssynergies – c'est-à-dire des ventes d'activité - au regard du portefeuille d'activités de Suez. Elles pourraient notamment résulter des règles de la concurrence et des lois antitrust dans les différents pays. Une autre dimension qui n'est pas du tout prise en compte actuellement concerne l'approche politique du sujet : la plupart des pays ont, en effet, des législations limitant les investissements étrangers. Enfin, il ne faut pas oublier d'inclure les ventes d'actifs qui seraient nécessaires pour financer l'opération.

Les sujets antitrust concernent surtout l'Europe et seront examinés par la Commission européenne : entre 70 et 75 % de nos 5,5 milliards d'activités dans le traitement des eaux et des déchets en France devront être cédés. Il en va de même au Royaume-Uni ou en Australie. Au Maroc, Veolia et Suez traitent l'eau de la plupart des grandes villes : Casablanca pour Suez, Rabat, Tanger et Tétouan pour Veolia. Le ministère des finances marocain a déjà exprimé ses inquiétudes. En Chine, nous avons construit deux belles *success stories*, en partenariat avec des partenaires locaux et nous avons de nombreux projets dans l'eau, l'assainissement et les déchets. Comment leur expliquer que l'on fusionne pour créer un champion mondial destiné à les empêcher de se développer ? Au total, nous estimons que des cessions à hauteur de 40 % du chiffre d'affaires du groupe seront nécessaires.

Beaucoup d'emplois basés en France sont liés à notre activité internationale : au siège, dans les centres de recherche, etc. Dans la construction, par exemple, le cœur de l'activité mondiale de Degrémont est à Rueil-Malmaison, même si le groupe possède également une plateforme en Inde pour les dessins ou en Espagne sur le dessalement. Les risques de pertes d'emplois sont donc réels si l'activité mondiale disparaît.

Veolia entend aussi procéder à des ventes par appartement dans l'activité déchets, ce qui revient à conserver l'unité la plus performante des deux sociétés dans chaque région, et donc à vendre le reste à d'autres acteurs qui ont déjà des services support ou commerciaux et qui n'auront donc pas besoin de garder ces emplois.

Nous avons signé cet été un accord de vente à Veolia d'Osis, une filiale de curage de réseau, qui n'est pas une activité stratégique pour Suez, ce qui montre que nous n'avons pas les mêmes priorités.

Nous n'avons jamais eu de souci avec Veolia sur les transferts de personnels, qui ont lieu à chaque perte ou gain de délégation de service public, et qui sont encadrés par des statuts, définis sous l'égide des fédérations professionnelles comme la FP2E. Mais dès lors que l'on transfère des activités chez des acteurs qui ne sont pas régis par les mêmes statuts, on peut craindre une dégradation des conditions sociales, dans la mesure où Veolia comme Suez offrent des statuts avantageux, en raison de leur rayonnement mondial et de leur besoin de recruter des collaborateurs à l'international.

On estime que 4 000 à 5 000 emplois directs sont menacés en France, sans compter les emplois indirects, comme le gardiennage ou les services informatiques.

Nous avons en outre des savoir-faire et des technologies différentes. C'est le résultat de choix délibérés. C'est le cas du comptage intelligent : nous avons fait le choix de la radiofréquence, tandis que Veolia a choisi une autre technologie de transmission. Cette concurrence est stimulante. Dès lors, si l'un des deux acteurs disparaît, l'équipe France n'aura plus accès qu'à une seule technologie, en France comme à l'international. Veolia n'a pas été intéressée par le rachat de GE Water en 2017, car cela ne correspondait pas à sa stratégie. De même, nous sommes les seuls à pouvoir répondre à un appel d'offres à Singapour sur la téléréserve intelligente.

Faut-il craindre une évolution des prix ou de la qualité de service ? En cas de difficultés, si le prix ne bouge pas, il faut craindre une détérioration de la qualité de service, et donc l'arrivée de nouveaux prestataires, espagnols par exemple.

M. Philippe Varin. – Il est important que Suez continue à fonctionner dans son intégrité, en *stand alone*. Le plan « Suez 2030 » donne de bons résultats et doit continuer à être mené, au-delà de la crise que nous traversons. Si des investisseurs étaient intéressés par Suez, il est aussi de notre rôle de les alimenter dans leur réflexion, comme nous l'avons fait avec Aridian.

Alors, quelles garanties Veolia pourrait-elle fournir pour nous amener à changer notre point de vue ? Trouvez-vous normal tout d'abord que le conseil d'administration de Suez n'ait pas reçu de la part de Veolia le moindre document récapitulant son offre ? En tant que président du conseil de Suez, j'ai un devoir fiduciaire d'instruire le dossier. Or, nous avons tout appris par voie de presse : le 30 août, le 5 octobre ou encore ce matin ! Curieuse manière de mener des négociations...

À partir du 30 août, sous l'impulsion du ministre de l'économie et des finances, nous avons été incités à discuter avec M. Frérot. C'est ce que nous avons fait, mais ce n'est pas allé bien loin. Nous étions très attachés à trouver une solution française. Mais, la piste n'a pas fonctionné et nous n'avons pas pu avancer. Depuis le 5 octobre, nous attendons qu'une offre formelle soit déposée. Nous invitons Antoine Frérot à le faire.

Nous serons alors attentifs au projet industriel global, au-delà du slogan sur la création d'un champion national : l'évolution de l'emploi, les synergies, l'investissement, les remèdes au regard du droit de la concurrence, etc. Encore faut-il avoir une proposition formelle, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui...

Quant au caractère amical mis en avant depuis le début, il est difficile de l'apprécier lorsque le président de Veolia dit que l'« on n'arrête pas un train lancé » ! L'agressivité et l'outrance verbale ne sont pas de bons moyens pour rapprocher les points de vue.

M. Fabien Gay. – Cette fusion est révélatrice du capitalisme de ces trente dernières années : des entreprises publiques qui détenaient des monopoles publics ont été démantelées avec la dérégulation, et finalement on obtient des monopoles privés ! En filigrane, le véritable enjeu pour le Gouvernement est la restructuration d'Engie et son démembrement au profit de Total. Je n'ai pas la même vision que vous sur la loi Pacte. Celle-ci ne pose aucun garde-fou au capitalisme financiarisé et aux OPA hostiles. C'est pour

cela que Veolia agit, alors même que les délégations devront être renouvelées, notamment en Île-de-France.

Quelles sont les dates précises du premier échange avec M. Clamadieu et du premier échange avec le Gouvernement ? Travaillez-vous sur une solution autre que le fonds Ardian pour éviter la deuxième étape de l'OPA hostile ? Veolia pourrait faire élire un nouveau conseil d'administration plus favorable : la fondation aux Pays-Bas est un élément de négociation, mais c'est tout de même un tigre de papier.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Pour quelles raisons le groupe Veolia a-t-il enregistré une baisse substantielle de chiffre d'affaires – 1,7 milliard d'euros – au cours du troisième trimestre, en particulier pour son activité à l'international ? Quels sont les principaux points de votre stratégie de développement à l'international ? Quelles seraient les conséquences de la fusion sur cette activité internationale ?

M. Bertrand Camus. – À mon sens, leur baisse de chiffre d'affaires tient aux effets de la covid-19 sur leurs comptes au deuxième trimestre, marqués par un redémarrage très lent de la Chine et par la première vague du virus en Europe, y compris en Europe centrale. Les chiffres du troisième trimestre seront connus la semaine prochaine. Nous-mêmes avons vécu un deuxième trimestre difficile, avec une baisse de 9 % ; nous sommes à peu près revenus au niveau de 2019 sur le troisième trimestre.

Lorsque nous reprenons des contrats à l'international – c'est le cas au Sénégal depuis le 1er janvier de cette année –, nous avons des cadres, mais aussi beaucoup de techniciens supérieurs issus de nos exploitations non seulement françaises, mais également marocaines, pour assurer le redémarrage de l'activité. L'absence de contrat international aurait évidemment des effets sur nos structures.

Nous gagnons des contrats, car nous sommes positionnés sur des secteurs, des pays ou des activités où le groupe Veolia ne l'est pas. Avec deux acteurs, notamment sur des positionnements différents, il y a deux fois plus de chances de gagner des contrats à l'international.

M. Philippe Varin. – Comme Engie était notre grand actionnaire, j'avais pour habitude, en tant que président du conseil de Suez, d'échanger avec son président avant chaque réunion du conseil. J'ai ainsi évoqué avec lui courant juin le fait que nous commençons à rechercher des investisseurs potentiels. Le directeur général a également eu des contacts réguliers avec Engie en juillet. Nous avons eu un débriefing après son conseil le 30 juillet, et je l'ai eu au téléphone le 30 août.

Nous ne sommes pas une entreprise publique. Mais il nous est arrivé, avec Bertrand Camus, d'avoir des contacts avec les services de l'administration. À partir du moment où Bruno Le Maire avait retenu un principe de neutralité et indiqué qu'il était ouvert pour examiner d'autres options, nous avons travaillé avec lui, son directeur de cabinet et ses services pour faire en sorte d'avancer de manière coordonnée.

M. Jean-Paul Prince. – Comment vos discussions avec Veolia à propos de la vente d'Osis se sont-elles passées ? Vous menez des actions de suivi de la présence du coronavirus dans les eaux usées, notamment dans les communes espagnoles. Qu'en est-il en France ?

Mme Viviane Artigalas. – Veolia a annoncé que son projet de déposer une OPA sur les actifs de Suez n'interviendrait qu'après un accueil favorable du conseil d'administration de Suez et la désactivation de la fondation. Votre conseil d'administration n'est visiblement pas prêt de donner un tel accord. Mais Veolia a aussi indiqué attendre le résultat de la prochaine assemblée générale de Suez. Pensez-vous que cela ait des chances d'aboutir ? Si oui, à quelle échéance ?

M. Bertrand Camus. – Au mois de mars, nous avons fait le constat avec M. Frérot que les stratégies de nos deux groupes divergeaient. Nous avions indiqué qu'il n'y aurait pas de tabou à la vente d'un actif de Suez à Veolia si l'offre était bonne, en espérant une forme de réciprocité. La vente d'Osis s'inscrivait dans cette perspective. Il y avait trois entreprises, toutes trois françaises, en lice. Les négociations se sont conclues le 10 août. Comme ils avaient la meilleure offre, j'ai tenu parole, et nous avons signé.

La technique relative au coronavirus a été développée en partenariat avec plusieurs acteurs, en particulier l'université de Lorraine. Elle est déjà opérationnelle en Espagne. Pour la France, nous avons obtenu l'agrément la semaine dernière. Nous allons donc pouvoir passer à l'étape suivante : la mise en œuvre auprès des collectivités qui le souhaitent.

M. Philippe Varin. – Vous comprendrez que je ne puisse pas répondre à la question sur les chances d'aboutir d'une telle opération lors d'une assemblée générale. Ce que vous lirez ce soir dans la presse n'apporte pas d'élément nouveau. On nous dit que l'offre ne sera émise qu'une fois la fondation désactivée et le conseil en situation d'accueil amical ; c'est un peu redondant... Encore une fois, tant qu'il n'y a ni offre formelle, ni projet industriel, ni précisions sur l'emploi, on ne pourra pas avancer. Évidemment, si le train est lancé à grande vitesse sans qu'on puisse l'arrêter, la négociation ne sera pas évidente.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Quel est aujourd'hui l'état d'esprit de vos clients, les collectivités, notamment sur les appels d'offres en cours ? Comment l'incertitude actuelle est-elle ressentie sur le terrain ? Vous avez indiqué que vous prendriez toute votre part à la mise en œuvre du plan de relance. Là encore, la situation présente n'est-elle pas de nature à vous empêcher de répondre à certains projets ? Continuez-vous de travailler à une recomposition alternative du capital ?

M. Jean-Claude Tissot. – M. Frérot déclare aujourd'hui que le seul obstacle à l'OPA est l'actuel conseil d'administration de Suez. Cette opération financière de grande ampleur nous inquiète particulièrement pour les salariés du groupe Suez, dont l'emploi ne doit pas être menacé. La disparition d'un siège social, la réduction des équipes de recherche et de développement et des équipes de terrain sont aussi des éléments préoccupants. À court terme, en vue des potentielles négociations à venir, que proposez-vous pour préserver les emplois ? À moyen terme, si jamais l'opération n'aboutit pas, que prévoyez-vous pour définitivement rassurer les salariés de votre groupe ?

M. Serge Babary. – Avec Suez et Veolia, nous avons deux champions dans le domaine de l'eau. Quel est le rythme de développement du marché dans les secteurs d'activité qui sont les vôtres ? Pouvons-nous espérer conserver deux champions dans un marché en très fort développement ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Le journal Le Monde d'aujourd'hui indique : « [...] Antoine Frérot, a décidé de contre-attaquer. Dans un entretien au Monde, il appelle les

autres actionnaires de Suez à débarquer le conseil d'administration récalcitrant ». Jusqu'à quel point votre conseil d'administration est-il solide ?

Me confirmez-vous que le ministère de l'économie a donné son accord au rachat de Suez par Veolia au mois de juillet ?

M. Bertrand Camus. – Nous avons l'obligation d'être des concurrents exemplaires, ne serait-ce que par rapport au droit européen. Les clients se disent : « Si je n'ai plus le choix, je vais peut-être faire différemment. Je ne veux pas ouvrir la porte à d'autres acteurs internationaux. Il y a tout ce qu'il faut en France en termes de compétences. » Le cas du Sénégal est un bon exemple. Nous avons battu un fonds d'investissement. En termes de prix, nous étions au deuxième rang, et Veolia au troisième, en étant 20 % plus cher. La perspective de l'avoir comme opérateur ne réjouit pas beaucoup nos interlocuteurs...

Philippe Varin faisait référence à notre devoir vis-à-vis de nos parties prenantes, c'est-à-dire de nos actionnaires, de nos salariés, mais aussi de nos clients. Toute solution, notamment s'agissant de l'eau ou des déchets, devra garantir leur protection, c'est-à-dire ne pas transférer l'activité à un acquéreur qui ne pourrait pas respecter les engagements du contrat.

Chez Suez, des activités se réduisent, mais d'autres emplois se créent, par exemple dans le domaine de l'analyse des données. Nous essayons à chaque fois de repositionner les équipes sur des activités nouvelles. En dix ans, il n'y a pas eu un plan social chez Suez, malgré l'intensification de la concurrence, en particulier sur le marché de l'eau, tandis que Veolia en a connu trois ou quatre.

Nous avons des ambitions de développement. Nous voulons nous positionner sur de nouvelles activités : l'air, la dépollution des sols... Nous appréhendons l'environnement dans un contexte global, pour aller chercher des relais de croissance. C'est créateur d'emplois, notamment localement, avec des niveaux de technicité de plus en plus importants. Il y a beaucoup de possibilités de développer l'emploi sur ces activités.

Le potentiel de développement des marchés est très important. Nous avons énormément travaillé la sélectivité : choisir les bons modèles pour les bons pays. Nous investissons plutôt dans les pays type OCDE, où les investissements sont protégés. En revanche, nous avons la capacité d'intervenir ailleurs, par exemple en Ouzbékistan, où c'est l'État qui finance les investissements nécessaires. À la fin de notre première vague de rotation d'actifs, le groupe avait une croissance organique de 1 % à 2 % par an. Nous visons 4 % à 5 % à l'horizon 2023.

Il y a de la place pour deux champions, mais chacun devra faire des choix. Nous avons décidé d'abandonner les activités sur lesquelles nous estimons que nous ne serons pas compétitifs dans le long terme. Avec l'émergence de la concurrence, notamment chinoise ou indienne, il faut se spécialiser, se recentrer : le temps où l'on pouvait espérer tout faire, partout, est révolu car les évolutions sont trop rapides. Sur des marchés en pleine explosion, avec des besoins partout, il y a vraiment de la place pour plusieurs acteurs compétents.

M. Philippe Varin. – Nous connaissons une certaine stabilité de notre capital, ce qui est plutôt bon signe ; cela signifie que nos actionnaires sont des actionnaires longs et solides.

Je préside le conseil d'administration depuis le 15 mai. J'en ai présidé d'autres auparavant. C'est un conseil où l'échange est très libre, mais qui partage la même boussole. Nous prenons nos décisions en essayant au maximum d'optimiser nos responsabilités vis-à-vis des actionnaires, du personnel et des clients. Le curseur sur certaines décisions n'est pas toujours évident. Mais cette boussole est absolument essentielle. En particulier, la loi Pacte nous inspire dans nos décisions. Je sens un très fort engagement. Nous avons 4,3 % d'actionnaires salariés. Ils sont représentés au sein du conseil d'administration. Nous avons récemment fait entrer deux nouveaux administrateurs : le président d'Atos et le président-directeur général d'Allianz France. Bien que les échanges soient souvent toniques, toutes les décisions ont été prises à l'unanimité depuis mon arrivée.

Je n'ai malheureusement pas la réponse à la question sur un éventuel accord du ministère de l'économie et des finances. Je peux simplement vous livrer un élément factuel : le représentant de la Caisse des dépôts et consignations au conseil d'administration de Veolia a voté, puisqu'il y a eu unanimité, la décision de faire une offre. Ce n'est sans doute pas complètement un hasard...

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie.

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

La réunion est close à 16 h 40.

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

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la mer (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 18 h 50.

Mercredi 4 novembre 2020

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

La réunion est ouverte à 9 heures 30.

Audition de MM. Xavier Giguët, directeur général territoires et ruralités, Laurent Rojet, directeur général numérique, de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et de représentants de diverses associations d'élus locaux sur la mise en œuvre du plan de relance dans les territoires (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Désignations de rapporteurs

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 40.

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques –

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. Jean-Pierre Clamadieu, président du conseil d'administration d'Engie (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 heures.

Jeudi 5 novembre 2020

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

La réunion est ouverte à 15 heures 30.

Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, et de M. Joël Giraud, secrétaire d'État chargé de la ruralité (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 17 heures 55.

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

Mardi 27 octobre 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 17 h 20.

Table ronde consacrée à la situation des salles de spectacle, de cinéma et de théâtre en France, dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire

M. Laurent Lafon, président. – Il nous est apparu important d'organiser une table ronde sur la situation des salles de spectacle dans le contexte de crise sanitaire que nous connaissons. En effet, depuis longtemps, notre commission se montre très inquiète des dangers que fait peser la crise sanitaire sur l'avenir des activités culturelles en salle. Ces activités, au premier rang desquelles figurent le spectacle vivant et le cinéma, font partie de celles qui ont été le plus durement frappées. De nombreuses structures sont menacées, et avec elles l'emploi, les artistes, l'accès à la culture et peut-être même notre modèle culturel.

Deux de nos groupes de travail Covid-19, l'un sur la création, l'autre sur les industries culturelles, s'étaient penchés sur le sujet il y a plusieurs mois, au moment du confinement. Ils avaient formulé une série de recommandations. Depuis lors, les salles ont rouvert leurs portes, quoi qu'en mode dégradé. Les strictes conditions d'accueil du public auxquelles elles sont soumises génèrent à la fois des surcoûts et des pertes de recettes en raison de la réduction des jauge. La mise en place du couvre-feu à compter de 21 heures, qui touche désormais 54 départements, frappe quant à lui durement les salles vouées au divertissement culturel, dont l'essentiel de l'activité est réalisé en soirée. Ces constats nous ont incités à organiser aujourd'hui une table ronde consacrée à ce sujet, pour comprendre la situation des différents métiers touchés par la mise en place du couvre-feu. Nous y voyons en outre l'opportunité d'évaluer la pertinence du projet de loi de finances pour 2021. Nous entrerons en effet prochainement dans le cycle de préparation du projet de loi de finances, sur lequel nous devrons rendre un avis dans quelques semaines. La semaine dernière, déjà, la ministre de la culture a annoncé des mesures complémentaires pour compenser les pertes d'activité liées au couvre-feu.

Afin d'éclairer notre réflexion, nous avons le plaisir d'accueillir plusieurs intervenants qui représentent les salles de spectacle dans leur diversité. Je les remercie d'avoir accepté notre invitation et de s'être rendus disponibles. Nous sommes impatients de les entendre sur leur condition actuelle, sur leur vision de la situation et, pour autant que nous puissions nous projeter, sur les possibilités de sortie de la crise. Nous leur demanderons également si les mesures de soutien annoncées la semaine dernière leur paraissent suffisantes.

Mme Aurélie Foucher, déléguée générale de PROFEDIM, USEP. – Il nous est évidemment extrêmement difficile, dans un rapport d'interdépendance forte entre les lieux et les équipes artistiques, de n'examiner que le versant des lieux de spectacle, même s'il s'agit de l'exercice imposé de ce jour. Je souhaitais simplement signaler ce point, puisque notre analyse du Projet de loi de finances est plus globale.

Il aura fallu la pire crise sanitaire de l'histoire pour obtenir un sursaut budgétaire en faveur du spectacle. Nous demandions en effet depuis près de deux ans une augmentation substantielle des crédits du programme « Crédit à la Culture ». Pour autant, les crédits de l'État inscrits en loi de finances ne représentent qu'une faible part du financement versé aux structures que nous représentons. Nos ressources résultent de financements croisés : nous sommes très dépendants des financements des collectivités territoriales, sur lesquels pèsent les plus grandes menaces pour 2021. Il s'agit d'un point essentiel de notre propos. Nous vous avons transmis une note complète sur le sujet.

Par ailleurs, la lecture du Projet de loi de finances reste un exercice impossible. La difficulté à disposer de périmètres homothétiques d'une année sur l'autre nous pose question. Sur le sujet, nous suggérons depuis deux ans la mise en place d'une commission spéciale d'évaluation du budget de la culture qui rassemblerait des représentants des deux chambres. Il est d'autant plus difficile d'évoquer le Projet de loi de finances qu'il a été construit dans l'optique d'une relance tandis que nous sommes à l'aube d'un nouvel arrêt de nos activités.

De surcroît, il nous semble que le contenu du projet de loi de finances ne correspond pas aux annonces faites par le ministère dans son communiqué de presse. Je vous donne un seul exemple. 10 millions d'euros ont été annoncés sur l'échelon déconcentré concernant les labellisations en cours, le renforcement des marges artistiques, les festivals. L'intitulé et les montants déployés génèrent cependant une extrême confusion. Il y a un mois, se sont tenus des états généraux des festivals, au cours desquels Roselyne Bachelot a annoncé l'octroi 2021 de 5 millions d'euros aux festivals, qui paraissent être une priorité du ministère. Ce montant nous semble évidemment insatisfaisant, puisque les 10 millions d'euros de fonds d'urgence sur 2020 ont été entièrement consommés, sans permettre d'accompagner à la juste mesure les pertes et l'adaptation des événements qui ont eu lieu ou qui ont dû être annulés en 2020.

Il nous paraît nécessaire que le fonds de compensation de la billetterie soit abondé pour soutenir les entreprises d'ici la fin de l'année et en 2021. À ce jour, la ligne budgétaire créée ne concerne en effet que les acteurs de la musique du secteur privé. Nous défendons l'idée que ce fonds de compensation soit également accessible aux lieux subventionnés.

Je le répète : les équipes artistiques nous semblent être les grands oubliés du Projet de loi de finances. Nous demandons que 50 millions d'euros leur soient consacrés, les logiques de coproductions et d'apports respectifs étant intimement liées.

Nous nous réjouissons que les crédits du Centre national de la musique (CNM) aient pu être augmentés. Nous attendons avec impatience un CNM qui pourrait soutenir, dès 2021 l'ensemble des acteurs, qu'ils soient privés ou publics, assujettis ou non à la taxe sur les spectacles.

Les crédits consacrés à l'éducation artistique et culturelle nous semblent toujours insatisfaisants compte tenu de l'ambition du Gouvernement du 100 % culture. *A contrario*, nous considérons que l'entêtement qui concerne le Pass Culture, avec des crédits en augmentation qui s'établissent à 59 millions d'euros, frise l'absurdité.

Le contexte contractera davantage encore les activités. Les professionnels du secteur ressentent une grande fatigue. Nous arrivons à la limite de notre adaptabilité. Le secteur du spectacle vivant public a été le premier à reprendre ses activités. Il a assumé ses responsabilités dans le cadre de l'*été apprenant*. Il a recréé de l'emploi. Aujourd'hui, nous

sommes extrêmement inquiets quant à la poursuite de nos objectifs d'intérêt général et de nos missions de service public. De nouvelles manières d'intervenir devront probablement être réinventées en 2021. La reprise n'est en effet pas pour demain.

M. Laurent Lafon, président. – Nous aurons l'occasion de revenir sur un certain nombre de points que vous avez abordés.

M. Bertrand Thamin, Président du Syndicat national du théâtre privé (SNTP). – Je vous remercie de nous recevoir, dans un contexte, il est vrai, ubuesque. Évoquer les conséquences du couvre-feu à la veille d'une nouvelle fermeture de l'ensemble du secteur culturel peut en effet paraître curieux.

Le Syndicat national du théâtre privé (SNTP) intervient dans un secteur d'activité dont la trésorerie est excessivement fragile. Le seuil de rentabilité est légèrement négatif, puisqu'il est de l'ordre de - 3,5 %. Le secteur a, en l'occurrence, déjà été très fortement éprouvé par les sept mois de fermeture dus au confinement et à une réouverture tardive, qui correspondait à la fin de la saison théâtrale.

Au mois d'août dernier, nous avons été reçus par le Premier ministre et la ministre de la culture en compagnie de confrères représentant d'autres secteurs. Tous deux nous ont fortement demandé de rouvrir les théâtres pour montrer l'exemple. Le pays devait se remettre à fonctionner. Dans une situation extrêmement dégradée, avec des trésoreries déjà durement éprouvées, nous avons donc réinvesti pour produire, recréer des spectacles, faire répéter les comédiens, construire des décors, fabriquer des costumes, etc. Une pièce de théâtre s'amortit sur quatre ou cinq mois. Pourtant, après seulement un mois et demi de reprise, nous sommes à la veille d'une nouvelle fermeture. Mes adhérents sont, dans leur ensemble, au bord du désespoir. Je pèse mes mots. La situation est absolument tragique.

Parmi les points qui posent difficulté, figure la problématique des loyers. Il se trouve qu'historiquement, les baux des théâtres sont parmi les plus coûteux. Si certains bailleurs font preuve de compréhension, d'autres sont plus inflexibles. Deux théâtres ont par exemple vu leur compte bancaire saisi à la demande du bailleur pour obtenir le paiement des loyers. Le crédit d'impôt en faveur des bailleurs est par conséquent à mettre en place de manière urgente.

J'aborde simultanément les mesures de soutien et les mesures de relance. En fonction des évolutions de la Covid-19, en effet, nous travaillons tantôt sur des mesures de soutien, tantôt sur des mesures de relance. J'ai le sentiment que, dans les mois qui viennent, nous parlerons davantage de soutien que de relance. La relance est reportée *sine die*.

Malgré tout, lorsque nous pourrons relancer l'activité, nous bénéficierons d'une grande avancée votée à l'Assemblée nationale, que j'invite les sénateurs à soutenir : il s'agit du crédit d'impôt pour les théâtres, dont seul le spectacle vivant musical disposait jusqu'ici. Les critères d'éligibilité retenus par la direction générale de la création artistique (DGCA) ne nous conviennent certes qu'à moitié, ce qui n'est guère étonnant puisque la réflexion a été menée sans concertation. Néanmoins, nous pensons que nous devons capitaliser sur l'ouverture du crédit d'impôt aux théâtres. Il sera toujours temps, dans un ou deux ans, d'affiner le dispositif en prouvant à la puissance publique que les critères retenus ne sont peut-être pas les mieux adaptés.

À l'annonce du couvre-feu, nous et nos confrères du cinéma avons été réactifs pour avancer les levers de rideaux, maintenir les représentations, l'emploi, etc. Il est évident que si les rumeurs se confirment (un couvre-feu avancé à 19 heures et un confinement le week-end), les théâtres fermeront complètement. Cela n'aurait aucun sens qu'ils jouent trois ou quatre fois en semaine à 15 heures.

Par ailleurs, nous souhaitons obtenir des précisions sur des questions fiscales. La TVA s'applique-t-elle ou non aux différentes aides attribuées en ce qui concerne le théâtre *via* l'association de soutien au théâtre privé (ASTP) ? *A priori*, les aides sont fondées sur des recettes hors taxes. Il semblerait logique par conséquent que la TVA ne s'applique pas.

Pour conclure, je revêts ma casquette de président d'Audiens, groupe de protection sociale de la culture, des médias et de la communication. Un certain nombre de caisses sociales voient leurs cotisations assises sur les salaires, notamment des intermittents. Dans la période actuelle, ces caisses sociales doivent absolument maintenir les droits, notamment aux intermittents du spectacle. J'ignore cependant la manière dont nous pourrons assurer le maintien des droits aux intermittents avec des recettes en baisse de 40 % pour l'ensemble de ces caisses, sans aide de la puissance publique.

M. Aurélien Binder, Vice-Président du PRODISS. – Je commence par une phrase de Claude Lelouch, qui incarne la situation que nous vivons actuellement : « *Le pire n'est jamais décevant* ».

Je me concentrerai sur la perte et la casse financière de nos entreprises. Je ne parle pas de la perte de chiffre d'affaires ou de l'impossibilité de générer du chiffre d'affaires. Aujourd'hui, nous gérons les charges fixes de structure. Comment y faire face ? Comment sauvegarder notre secteur ? Des mesures fortes ont été prises en faveur des intermittents. À présent, nous souhaiterions que les aides se concentrent sur les employeurs pour permettre, au moment où la reprise sera possible, de réemployer massivement. Sans employeur, il ne peut y avoir d'employés.

Je ne reviens pas sur les chiffres que nous avons fait paraître. Aujourd'hui, notre secteur d'activité subit 250 millions d'euros de casse financière, correspondant au déficit cumulé de nos structures. Il s'agit du cumul des charges fixes que doivent supporter nos entreprises, montant déduit des aides directes, avec exonération des charges et recours au chômage partiel. Nous subissons des charges de structures élevées. Notre secteur travaille avec des marges négatives, comme le confirme l'étude réalisée par EY à la demande du PRODISS.

L'équation est donc complexe. Nos entreprises ont pu recourir massivement au prêt garanti par l'État (PGE), qui a joué jusqu'ici un rôle protecteur pour éviter les faillites. Mais, dans quelques mois, nos entreprises vont rencontrer d'énormes difficultés pour rembourser les PGE, faute de reprise, et il faut donc s'attendre à une sinistralité extrêmement importante dans nos entreprises dans les années à venir.

Je conclus par un point particulier. Compte tenu des nouvelles annonces qui devraient intervenir demain, il apparaît difficile pour nos entreprises de se projeter dans la relance de l'activité. Nous en sommes toujours dans la situation de devoir sauvegarder les entreprises. Les 200 millions d'euros alloués suffiront seulement à combler le manque de trésorerie de nos entreprises en 2020. Mais il faudra impérativement mettre en place de nouveaux dispositifs financiers destinés à sauvegarder la majeure partie de nos entreprises en

2021, qui sont à 80 % des entreprises indépendantes et fragiles. Nous avons besoin d'un soutien pour sauvegarder nos entreprises, afin de mieux appréhender la relance de l'activité inscrite.

M. Marc-Olivier Sebag, délégué général de la FNCF. – La trajectoire de réouverture des cinémas est différente de celle de nos camarades du spectacle vivant. Nous sommes néanmoins confrontés aux mêmes enjeux, aux mêmes réglementations et aux mêmes murs qui se dressent devant nous régulièrement.

Nous avons rouvert les cinémas le 22 juin dernier, avec un grand élan et une grande mobilisation. Le cinéma en France, même s'il est présent dans de très nombreuses communes, fonctionne de façon nationale. Nous avons donc organisé une réouverture nationale, avec une communication nationale, en bénéficiant de l'aide de nombreux médias privés et publics. Nous avons souhaité une communication centralisée et présente. Elle nous a permis d'enregistrer une formidable fréquentation d'un million de spectateurs la semaine de réouverture. La difficulté que nous avons rencontrée tient au fait que ce million de spectateurs, qui représente 30 % d'une fréquentation normale, est resté stable tout l'été 2020. La raison en est simple : l'offre de films que nous espérions en rouvrant les salles s'est effilochée, tant du fait de la disparition des films américains (qui représentent entre 40 et 50 % des entrées en France), en lien avec la progression de la pandémie aux États-Unis, que du fait des retards de distribution des films français, qui ne sont arrivés que récemment sur les écrans. Depuis la fin du mois d'août dernier et la sortie du film américain *Tenet*, nous n'avons ainsi reçu que la moitié de nos spectateurs habituels.

Le public, y compris le public occasionnel (qui ne vient par exemple que pour visionner un film pour enfants), reste néanmoins toujours très réactif à l'offre de films proposée. Notre crainte était que le public ne revienne pas. Or nous avons constaté récemment que le public peut revenir si les conditions pour l'accueillir sont réunies. Les conditions étaient plus favorables jusqu'au couvre-feu. Elles se sont dégradées davantage encore depuis le couvre-feu. Bientôt, nous ne pourrons probablement même plus accueillir de spectateurs.

J'ai décrit précédemment l'aspect positif. L'aspect négatif tient au fait qu'avec de tels niveaux d'activité, nous nous situons sous les seuils de rentabilité. De leur côté, la question des loyers, qui est essentielle pour les cinémas, notamment dans les centres commerciaux, et la question future du remboursement des PGE représentent deux échéances majeures qui fragilisent considérablement les perspectives des cinémas. Le parc est extrêmement diversifié, avec des salles publiques, associatives, privées avec délégation de service public ou totalement privées, appartenant à de grands groupes ou animées par des mono-écrans associatifs. Dans toutes ces situations, la question des PGE et la question des loyers sont récurrentes.

Nous avons bénéficié des soutiens nationaux spécifiques aux secteurs de la culture, du sport, de l'événementiel et du tourisme. Nous avons également bénéficié de soutiens sectoriels importants pour nous sur deux grands axes, le fonds de soutien du Centre national du cinéma (CNC) et le fonds de perte d'exploitation, que nous partageons avec nos amis du spectacle vivant, dont le devenir nous préoccupe, puisqu'il a été calibré pour une relance, et non pas pour une nouvelle fermeture. Pour nous, en tout état de cause, l'ensemble des aides connues actuelles se transformeront en plan de sauvegarde et d'urgence pour tenir le temps nécessaire jusqu'à la réouverture. Nous sommes effectivement persuadés de la fermeture prochaine des salles de cinéma.

La problématique des cinémas tient également à l'offre de films. Les films attendront-ils la réouverture ? Combien de temps attendront-ils la réouverture ? Aujourd'hui, nous ne fonctionnons presque qu'avec des films français. Nous enregistrons le niveau habituel de fréquentation des films français en année normale, c'est-à-dire 50 % du marché. Ce résultat est extraordinaire. Nous sommes le seul pays en Europe qui enregistre un tel niveau de fréquentation. Partout ailleurs où les cinémas sont ouverts, le taux de fréquentation atteint 10 à 15 % du taux habituel. Nous avons ainsi la chance que l'écosystème financé année après année grâce au CNC et grâce à la contribution des pouvoirs publics et du Parlement fonctionne et nous permette de proposer du spectacle cinématographique à nos spectateurs. Demain, en revanche, les producteurs et les distributeurs pourront-ils résister, jusqu'à rouvrir dans des conditions plus favorables ? La question est posée.

Nous devons louer la ministre de la culture et le CNC qui se sont montrés solides, pragmatiques et rapides dans les dispositifs mis en place. Désormais, la question se pose de l'agilité dont nous devons faire preuve pour transformer ces dispositifs en dispositifs de sauvegarde et d'urgence.

Enfin, une question nous intéresse tous, relative à la cohérence des réglementations sanitaires et de sauvegarde. Par exemple, actuellement, nous sommes confrontés à des arrêtés préfectoraux peu lisibles, qui n'intègrent pas notamment les directives nationales dans les domaines de la jeunesse et des sports permettant aux centres de loisirs d'amener les enfants aux spectacles ou dans les salles de cinéma. Cette question préoccupe beaucoup nos adhérents sur le terrain.

M. Laurent Lafon, président. – Je donne à présent la parole à nos deux rapporteurs pour une série de questions.

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis des crédits Crédit et transmission des savoirs et démocratisation des savoirs. – Monsieur Thamin, le président de la commission a proposé cette table ronde il y a une dizaine de jours. Nous ne pensions pas alors que nous serions passés à une autre étape, qui nous préoccupe tous au plus haut point. Aujourd'hui, je vous remercie tous d'être présents dans une période extrêmement difficile.

Lorsque j'ai travaillé sous la présidence de notre collègue Catherine Morin-Desailly sur le rapport consacré à l'impact de l'épidémie de Covid-19 sur le secteur de la création, vous étiez nombreux à demander au Gouvernement davantage de prévisibilité sur l'organisation de votre secteur. Le caractère inédit de la crise actuelle rend les prévisions délicates. Je pressens cependant, à travers vos propos, que les « coups de butoir » permanents des derniers mois et le nouveau « coup de butoir » imminent ont fragilisé considérablement le secteur de la culture. Vous avez pourtant été exemplaires dans l'adaptabilité qui vous était demandée. Je défendais récemment, sur une radio, la demande de la ministre de la culture de faire en sorte de pouvoir rentrer d'une salle de spectacle ou de cinéma avec son billet aux heures de couvre-feu pour vous permettre d'organiser une séance ou une représentation supplémentaire. J'ai été très triste d'entendre le Premier ministre couper court à cette proposition. Nous étions collectivement très tristes d'imaginer que, finalement, la culture, dont nous avons tant besoin en période de crise, soit réduite à néant. Nous travaillerons la semaine et serons confinés les week-ends. Je pense que cette situation, pour notre pays, est extrêmement grave. Les Italiens ont agi d'une manière identique pour le cinéma. Le contexte est extrêmement douloureux et difficile pour le secteur de la culture et toutes celles et tous ceux que vous représentez.

Je souhaite vous poser quelques questions. Nous entrons dans la période budgétaire, où nous sommes amenés à examiner le projet de loi de finances, qui s'accompagne d'un plan de relance et de nouvelles mesures complémentaires annoncées la semaine dernière. Vous connaissant, puisque vous êtes en responsabilité, je pense que vous avez déjà réalisé des études d'impact si des mesures plus drastiques vous obligent demain à fermer vos lieux. Les mesures budgétaires prises, dès lors, seront-elles suffisantes ? C'est une information essentielle pour nous dans la perspective des débats en séance.

Vous avez parlé du public. Lorsque nous nous étions retrouvés après le confinement, la grande crainte était de savoir si le public reviendrait. Je souhaite que vous nous disiez si le public est revenu. Je le pense. Si les lieux ferment de nouveau, comment retravaillerez-vous sur la question du public ? Surtout, en termes de prévisibilité, combien de temps pourrez-vous résister ?

Enfin, je souhaiterais prendre le temps de la prospection. Avez-vous déjà réfléchi à des pistes pour faire évoluer les modèles économiques et les modèles organisationnels ? Je concède qu'il est très compliqué de répondre. Je pense cependant qu'un travail sur ce chantier est indispensable. La crise a en effet démontré certaines fragilités. En tant que parlementaires, nous nous tiendrons à vos côtés pour y réfléchir collectivement.

M. Jérémy Bacchi, rapporteur pour avis des crédits du cinéma. – Je m'associe aux propos de ma collègue sur l'attachement des Françaises et des Français au monde de la culture. La culture est un élément structurant de leur vie, des relations humaines, mais également un divertissement qui les réunit dans les salles. À ce sujet, je vous remercie d'avoir résisté, en rouvrant les lieux de culture dès le mois de juin dernier pour les salles de cinéma, en août dernier pour les salles de théâtre et de spectacle, dans des conditions souvent difficiles, y compris du point de vue économique. Les ouvertures s'effectuaient en effet parfois à perte. J'ai rencontré des directeurs de théâtre de mon département, les Bouches-du-Rhône, qui m'expliquaient avoir rouvert leur salle parce qu'elle était leur raison de vivre, en sachant cependant que chaque nouvelle séance leur faisait perdre de l'argent. Ils espéraient également amorcer le retour des spectateurs dans les salles. Le contexte actuel et les annonces imminentes du Président de la République laissent malheureusement craindre la possibilité que cette amorce prenne déjà fin.

J'ai quelques questions à vous poser. Monsieur Sebbag, vous évoquez une difficulté au niveau de l'offre de films au sein de l'industrie du cinéma liée aux distributeurs. Nous constatons en particulier que la sortie des grandes productions américaines est ralentie par crainte que les spectateurs ne soient pas au rendez-vous. Seul le film de Christopher Nolan est sorti à la fin du mois d'août dernier. Avez-vous des contacts avec les distributeurs ? Ont-ils un calendrier de reprise en tête ?

Par ailleurs, lors du confinement du printemps dernier, nous avons constaté une augmentation de la demande cinématographique sur les plateformes numériques, notamment Netflix. Comment l'analysez-vous ? Les Français ont-ils opté pour une offre de substitution ? Pensez-vous que des habitudes ont été prises jusqu'à créer désormais une concurrence ? Le marché permet-il au contraire aux deux formes de diffusion (cinémas et plateformes) de cohabiter ?

Enfin, dans le cadre de la transposition de la directive SMA, le Gouvernement souhaite relancer le chantier de la réforme de la chronologie des médias. Ne craignez-vous pas

des négociations, notamment avec les plateformes, potentiellement au détriment des salles de cinémas ?

M. Bertrand Thamin. – Pour répondre à Madame Robert, mes propos n'étaient nullement moqueurs. Nous avons malheureusement pris l'habitude depuis plusieurs mois d'être pris de vitesse par l'épidémie. Le Premier ministre lui-même, lorsqu'il nous a reçus à Matignon jeudi matin, nous a indiqué que les mesures d'impact du couvre-feu étaient attendues pour le début du mois de novembre 2020. J'ai donc bêtement demandé à ma délégation générale des mesures d'impact pour le début de la semaine prochaine. Je n'aurai donc pas de chiffres à vous communiquer avant la semaine prochaine.

S'agissant de la problématique commune au spectacle vivant et au cinéma relative au public, nous avons dû lutter contre la notion d'activité essentielle, développée au moment du confinement. J'ai la faiblesse de penser en effet que la culture est une activité fondamentale. Nous nous sommes montrés exemplaires dans l'application des protocoles sanitaires. Nous avons ainsi retrouvé la confiance des spectateurs, qui nous remerciaient chaleureusement de rouvrir. Aujourd'hui, nous sommes par conséquent habités d'un sentiment d'injustice.

Mme Aurélie Foucher. – Nous n'avons pas encore résolu l'ensemble des difficultés du secteur qui se posent depuis mars dernier. Des difficultés subsistent en effet au niveau de l'activité partielle, des mesures d'urgence, avec lesquelles nous travaillons notamment avec le ministère de la culture, etc. Pour autant, nous étions dans une dynamique positive. Dans l'ensemble de nos secteurs, le public revenait. Il ne demandait pas le remboursement des places non utilisées. Les bénévoles revenaient travailler sur les festivals. L'ensemble des lieux culturels et les artistes ont été présents.

Aujourd'hui, la crise remet nos activités à l'arrêt. La culture considérée comme un solide ferment de la République pourrait par conséquent imaginer de nouvelles manières de s'exprimer, de nouveaux médias. Sur le service public audiovisuel, un canal pourrait par exemple être dédié, avec un accompagnement financier, à de nouveaux formats, qui ne remplaceraient pas cependant le spectacle vivant. Ces nouvelles manières de s'exprimer recréeraient de l'emploi, des cotisations sociales, des droits pour les salariés et une forme d'enthousiasme pour les structures qui portent des projets.

Je souhaite attirer votre attention, en outre, sur les menaces que cette crise fait peser sur la diversité culturelle. L'offre culturelle s'est resserrée sur certaines esthétiques, par exemple sur de la musique de patrimoine, moins sur la musique de création. Il faut y prendre garde.

Nous devrons par ailleurs revoir nos chiffres en termes d'impact au regard des nouvelles décisions qui seront prises.

Enfin, je souhaite revenir sur la question des organismes sociaux. Nous rencontrerons rapidement des difficultés dans le domaine. J'assume pour ma part la présidence du service interentreprises de santé au travail, le Centre médical de la Bourse (CMB), qui possède notamment un agrément national pour les intermittents du spectacle, pour les pigistes et pour les mannequins. La santé au travail est une compétence obligatoire. Or nous déplorons actuellement un recul important des cotisations, assises sur la masse salariale, avec une perte de 4 millions d'euros, tandis que le service doit être rendu.

M. Aurélien Binder. – Je souhaite revenir sur l'appétence du public dans la crise. L'écosystème parisien ne doit pas et ne peut pas être l'étalon sur lequel se mesure l'appétence du public. Les distributeurs de billetterie, en particulier, ne vendent plus de billets. L'appétence est réelle ; en revanche, le modèle économique est cassé.

Par ailleurs, il est extrêmement important de distinguer l'activité de salle de spectacle et l'activité de production de contenus dans le secteur du spectacle vivant privé. La majeure partie des salles de spectacle sont situées en région. Elles sont la propriété des collectivités territoriales, avec délégation de gestion à un tiers. Aujourd'hui, nous constatons des défaillances considérables de la part de nos partenaires que sont les collectivités sur les baux. Nous n'avons reçu aucune garantie d'accompagnement des gestionnaires des salles de spectacle de la part des collectivités. Nous avons besoin de mobiliser le Sénat pour venir au secours des exploitants de salles de spectacle.

Il est également extrêmement important de noter que la dérégulation qu'engendre la crise suscitera une concentration du secteur sans précédent. Il en va de la diversité culturelle et des modèles économiques. Un système culturel concentré représenterait la pire équation pour l'écosystème culturel. L'État doit par conséquent reprendre son rôle de régulateur pour garantir la diversité des acteurs dans l'exploitation des salles, la production de contenus, la production et l'exploitation de festivals, la diffusion des contenus en région, etc.

Au niveau des bailleurs privés, enfin, nous avons également besoin de votre soutien. Les baux représentent en général entre 10 et 20 % des charges de structure de nos entreprises. Aujourd'hui, aucun fonds n'est dédié pour soutenir les bailleurs, qui sont dans leur droit lorsqu'ils réclament les loyers. Certains adhérents ne paient plus en effet leurs loyers. Les problématiques juridiques seront rapidement prégnantes.

Mme Malika Seguinéau, directrice générale du PRODISS. – Nous constatons que l'ensemble des acteurs intervenant exclusivement dans le domaine du spectacle vivant sont aujourd'hui à terre faute d'activité. En revanche, les entreprises de la filière qui sont également présents sur d'autres secteurs d'activités (la musique enregistrée, par exemple) s'en sortent mieux, grâce à une possibilité de compensation. C'est pourquoi nous craignons un phénomène de concentration. Nous devons prendre garde qu'à terme, ne subsistent pas uniquement trois majors qui pourraient récupérer l'intégralité de l'activité de spectacle vivant au moment de la reprise.

Nous avons réalisé une étude d'impact en juin dernier. Les chiffres sont les suivants : 84 % de perte de chiffre d'affaires ; une entreprise sur deux menacée de faillite ; 76 % des emplois intermittents et près de 50 % des emplois permanents menacés. L'été dernier, il a été question d'une reprise. Cependant, les rassemblements de plus de 1 000 personnes, représentant plus de 50 % de l'activité au niveau du PRODISS, demeurent interdits. Les festivals et les tournées ont été annulés. Les emplois de techniciens sont absents. Le couvre-feu, quant à lui, a porté un nouveau coup aux entreprises qui avaient fait l'effort de produire des spectacles de faible capacité. En cas de confinement total, l'activité serait purement et simplement stoppée. En tout état de cause, les grands dispositifs qui seront mis en place doivent impérativement bénéficier aux acteurs culturels privés et subventionnés.

Vous nous demandiez également si le plan de relance, d'un montant de 200 millions d'euros, était suffisant. Il s'agit d'un soutien massif. Mais les montants ont été calculés dans un contexte de reprise de l'activité. Dès lors que le Président de la République parle d'un virus présent jusqu'à l'été 2021, il est évident qu'elles seront insuffisantes pour

sauver un secteur entier. Nous sollicitons, pour notre part, des aides directes aux entreprises. Nous devons sauver les entreprises pour qu'elles puissent relancer des projets au moment de la reprise. Les montants inscrits dans le projet de loi de finances doivent par conséquent être revus.

Concernant le moratoire sur les loyers, nous sommes d'accord avec nos amis du théâtre privé. Le dispositif des PGE doit, de son côté, être assoupli. Il est impossible que nos entreprises remboursent en avril 2021 des prêts contractés en avril 2020, tandis que la reprise ne sera pas au rendez-vous. Un moratoire devra par conséquent peut-être être envisagé. Il est possible également de transformer les PGE en prêts participatifs, car les fonds propres sont insuffisants dans notre secteur.

Nous ne pouvons que reconnaître les efforts du Premier ministre et de la ministre de la culture. Un fonds de compensation pour perte de billetterie a par exemple incité les entreprises à redémarrer leur activité. Avec un nouveau confinement, toutefois, ce fonds de compensation n'aurait plus de raison d'être sur l'année 2020. Il devra impérativement être prolongé sur le premier semestre 2021. Les fonds de sauvegarde aux entreprises doivent, quant à eux, être dopés. En effet, 540 dossiers ont déjà été déposés auprès du CNM. Enfin, le crédit d'impôt sera un formidable levier pour accompagner la relance en permettant aux producteurs de réinvestir dans des tournées et des projets. Comme le précisait le Gouvernement, la relance doit se fonder sur un accompagnement à l'investissement.

M. Marc-Olivier Sebbag. – Je confirme les propos précédents sur le bonheur du public de revenir dans les cinémas et sa confiance dans les mesures sanitaires mises en œuvre. Aucun cluster n'a été observé ni dans les théâtres, ni dans les salles de concert, ni dans les cinémas.

Les pertes du secteur sont plus élevées que celles sur lesquelles les aides ont été calibrées, sur la base d'une perte de 50 % d'activité. Or l'activité a déjà régressé de 60 %. Le déficit de fréquentation, de surcroît, n'a pas fini de se creuser. Les pertes seront ainsi supérieures à 800 millions d'euros en termes de chiffre d'affaires.

Quant à l'accompagnement par les pouvoirs publics, nous avons la chance de disposer d'un CNC extrêmement structuré, avec des fonds extrêmement présents. En 2020, cet amortisseur nous a permis de résister à la crise. La question se pose cependant pour l'année 2021, puisque les recettes du CNC sont elles-mêmes en déficit en l'absence d'activité. Les aides, en tout état de cause, ne suffiront pas.

Les films américains ne sont plus distribués, de leur côté, parce que les cinémas sont fermés dans les grandes villes des côtes est et ouest des États-Unis. La diffusion sur les plateformes, quant à elle, reste une exception. La plupart des blockbusters américains seront distribués en salle après la crise. Seule l'exploitation en salle permet en effet d'amortir le coût de production de ces films.

Les distributeurs français, pour leur part, se sont montrés extrêmement volontaristes grâce à l'appui des pouvoirs publics au cours des semaines écoulées. Ils retireront cependant évidemment leurs films si les salles referment.

S'agissant de la chronologie des médias, les plateformes ont leur place dans l'écosystème. Les nouveaux modèles de diffusion se sont multipliés au cours des décennies écoulées. Pas un d'entre eux n'a tué le cinéma. En 2019, nous avons notamment retrouvé pour la première fois le niveau de fréquentation des années 1960, avant l'apparition de l'ensemble

des nouveaux médias. Les plateformes ont donc toute leur place, sous réserve de prendre les mêmes engagements que les télévisions dans des créneaux de chronologie des médias identiques. La difficulté est de définir des assiettes d'obligations identifiables, contrôlables et qui ne soient pas déclaratives puisqu'aujourd'hui, nous ne connaissons rien du chiffre d'affaires de ces plateformes. Cet exercice de transparence est indispensable pour que les plateformes contribuent à la production.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je souscris aux propos des rapporteurs sur la forte préoccupation qui nous habite à la veille d'annonces dont nous espérons qu'elles ne seront pas fatidiques.

J'ai un regret. Quand notre commission a travaillé sur la crise sanitaire, elle avait formulé un certain nombre d'exigences en termes de prévisibilité à donner aux acteurs du secteur. Chaque mesure prise devait l'être avec anticipation pour permettre aux acteurs de s'organiser. La programmation dans le milieu du spectacle vivant, en particulier, est difficile à construire. Je note que d'autres pays ont mieux anticipé que la France. Nous avons peut-être pêché par optimisme à la rentrée.

Vos salles étaient pourtant sécurisées. Aucun cluster n'y a été détecté. Nous ne pouvons que vous féliciter pour votre réactivité au jour le jour et votre adaptabilité.

Ma préoccupation concerne la façon dont l'écosystème peut résister. Par exemple, les recettes du CNC s'effondreront rapidement. Le report et le décalage de la transposition des directives SMA sont encore plus préoccupants. L'argent pouvait rentrer. La perspective d'engranger ces montants est cependant reportée *sine die*. Je comprends par conséquent la forte préoccupation du secteur. Je rappelle que nous nous étions mobilisés pour accepter le principe des ordonnances pour autant que certaines mesures soient prises en compte. Je pense que, sur le sujet, nous devons remonter au créneau. Simultanément, en effet, les plateformes, de leur côté, bénéficient de la crise, s'enrichissent, ne paient toujours pas d'impôts et bafouent les règles de la concurrence, quand la directive n'est pas appliquée.

Je souhaite vous poser une question pour conclure. Les plans de relance s'opèrent avec les régions. Comment appréciez-vous les actions mises en œuvre par les régions ? Pensez-vous que l'articulation entre le ministère et les collectivités territoriales est efficace ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Nous partageons les constats des personnes auditionnées aujourd'hui. Nous sommes à vos côtés. Soyez-en persuadés. Je retrouve même aujourd'hui certains des sujets que nous avions abordés lors d'auditions qui se sont tenues au début de la crise. Par exemple, le Pass culture est une singerie coûteuse. Nous sommes donc parfaitement conscients, comme vous, de l'état de la situation.

Cela étant, avant la crise sanitaire, nous étions dans une situation financière critique. Aujourd'hui, l'État a dépensé 700 milliards d'euros supplémentaires. Nous avons le sentiment que l'argent coule à flots. Nous avons le sentiment d'un amateurisme catastrophique dans un secteur particulièrement professionnalisé.

À mon sens, comme indiqué précédemment, les deux thématiques parmi les plus préoccupantes concernent la diversité culturelle et les PGE. La France, avec les PGE, s'est certes montrée extrêmement réactive. En revanche, le remboursement des prêts sera à redouter si le Président de la République prend des décisions radicales dans les jours qui viennent. Des pans entiers de l'activité seront menacés.

La santé des Français est primordiale. Les Français doivent cependant vivre. Or ils ne peuvent pas vivre sans culture, terrés à leur domicile. Nous en sommes conscients. Simplement, la ligne de crête est extrêmement difficile à atteindre. En termes budgétaires, en particulier, nous sommes pris d'un vertige lorsque nous pensons aux centaines de milliards d'euros de dettes transmis à nos enfants et petits-enfants. Comptez sur nous cependant pour nous faire entendre.

Mme Laure Darcos. – Je souhaite évoquer, pour ma part, la décision de la Cour européenne de justice concernant les OGC, notamment l'ADAMI et la SPEDIDAM, dont le soutien financier aux spectacles sera amoindri. Comment agir vis-à-vis de ces partenaires historiques ?

Mme Aurélie Foucher. – Je vous remercie d'avoir souligné l'importance des régions et des collectivités. Nous nous réjouissons, pour notre part, du fait que le Conseil des territoires pour la culture (CTC) se soit réuni au niveau national. Nous sommes particulièrement attentifs à la question du service public de la culture en tant que secteur du spectacle vivant subventionné.

Je reviens au projet de loi de finances. 50 % des 436 millions d'euros dédiés à la culture sont consacrés au spectacle vivant subventionné, dont 75 % sont orientés vers les opérateurs nationaux parisiens. Ce chiffre nous interroge. La déconcentration culturelle est en effet à l'origine de la richesse et de la diversité de l'offre et de la création en France. Nous ne comprenons pas le déséquilibre du projet de budget.

Il existe une nécessité de concertation sur le territoire entre l'État et les collectivités territoriales. Pour que les collectivités territoriales assument pleinement leurs missions, l'État doit lui-même pleinement assumer ses responsabilités. Or en région aujourd'hui, les CTC n'associent pas les professionnels du secteur, mais uniquement des représentants des collectivités. Ce point sera peut-être à modifier dans l'année qui vient pour imaginer un nouveau pacte social sur la question de la culture dans l'ensemble des territoires.

Enfin, l'arrêt de la Cour de justice européenne suscite effectivement des difficultés considérables. Je n'ai malheureusement pas de solution quant à l'impact pour l'ADAMI et la SPEDIDAM. Je crois qu'un bras-de-fer doit s'engager avec les députés européens pour imaginer des solutions.

M. Bertrand Thamin. – De nombreux efforts sont probablement à réaliser en France pour améliorer la coordination entre l'État et les collectivités territoriales, mais également pour simplifier, rendre efficaces et rendre rapides les mesures de soutien. Le fonds de compensation pour la billetterie, par exemple, a été évoqué pour la première fois le 26 août dernier, pour ne voir le jour que le 10 novembre prochain. En période de crise, nous avons pourtant besoin d'agilité, de souplesse et de rapidité.

L'augmentation des crédits du Pass culture envisagée pour 2021 apparaît, quant à lui, indécente à mesure que la culture disparaît.

Mme Malika Seguinéau. – En parlant du CNC, j'ai omis de mon côté de mentionner le fait que le CNM rencontrera des difficultés analogues. À ce jour, une seule taxe en effet alimente le CNM, la taxe sur la billetterie de spectacle, entièrement à l'arrêt aujourd'hui.

Par ailleurs, les plateformes seraient les grandes gagnantes d'un nouveau confinement. Elles sont étrangement silencieuses. Elles ne participent pas au débat. Nous ne cessons quant à nous de demander l'instauration d'une taxe musique sur ces plateformes qui utilisent nos contenus, pour alimenter le CNM et lui permettre d'intégrer l'ensemble des champs de la filière.

Dans les régions, un grand nombre de dispositifs ont été mis en place. Malheureusement, le secteur privé ne peut pas y accéder car il est mal identifié et mal connu. Les dispositifs sont peu ouverts au secteur privé.

Enfin, je m'interroge sur le bilan du Pass culture. Je pense que nous pouvons nous interroger sur la possibilité de flécher le budget correspondant vers d'autres cibles.

M. Aurélien Binder. – L'arrêt de la Cour européenne est problématique. Il s'agit cependant d'un « micro-problème ». Nous devrions d'abord nous focaliser sur l'industrie du *stream*, qui n'est pas un modèle vertueux capable de financer efficacement la création. Ce modèle rémunère les artistes de grande ampleur, mais tue les artistes de faible ampleur. Nous avons besoin de votre soutien dans le domaine pour mettre fin à ce modèle. Il serait plus juste de rémunérer à l'écoute le créateur et les ayants droit.

M. Marc-Olivier Sebag. – Sur la question des régions, les salles de cinéma ne font pas l'objet d'une politique continue sur l'ensemble du territoire. Dans certaines régions, des initiatives majeures sont prises ; dans d'autres régions, ce n'est pas le cas.

La question se pose en outre du rapport entre les banques et les reports de crédit. Les acteurs du cinéma investissent de façon continue dans la rénovation et la création de nouvelles salles. Ils sont généralement endettés. Pendant la période, les exploitants ont négocié des reports de crédits avec leurs banques. Or les taux d'intérêt intercalaires pour rémunérer ces reports sont extrêmement élevés. La poursuite du dispositif présente ainsi un coût exorbitant pour la plupart des entreprises. Nous prévoyons de saisir le médiateur du crédit. Nous avons tenu des réunions avec les acteurs financiers du secteur. Il nous semble cependant nécessaire de remettre à plat la situation.

Enfin, il est indispensable que les plateformes soient soumises à une contribution en faveur du cinéma et de la musique. Les plateformes doivent devenir des actrices du financement, et ne plus être seulement des profiteuses de notre richesse culturelle.

M. Bertrand Thamin. – Mon prédécesseur a parlé des banquiers. Je parlerai de leurs compères, grands absents de cette table ronde et en matière d'indemnisation, les assureurs, dont je veux dénoncer le comportement lamentable.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie.

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

La réunion est close à 18 h 55.

Mercredi 4 novembre 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur - Désignation des candidats de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. Laurent Lafon, Mme Laure Darcos, MM. Stéphane Piednoir, Jean-François Rapin, Mmes Marie-Pierre Monier, Sylvie Robert et M. Julien Bargeton, comme membres titulaires, et de MM. Max Brisson, Olivier Paccaud, Jean-Raymond Hugonet, Jean Hingray, Mme Claudine Lepage, MM. Bernard Fialaire et Pierre Ouzoulias, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

M. Laurent Lafon, président. – La commission mixte paritaire devrait se réunir lundi 9 novembre à quinze heures au Sénat.

Projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal - Examen des amendements de séance au texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux concernant le projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal, dont nous débattrons en séance en fin d'après-midi, en examinant les amendements de séance déposés sur le texte de la commission.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je suis défavorable à l'amendement de suppression n° 3. L'objet de cet amendement indique que les musées français garantissent mieux la préservation des collections que certains musées africains. Sans nul doute, mais nous avons pris soin de vérifier que les objets visés seront bien exposés dans le cadre d'un projet muséal ambitieux, que la France accompagnera. Cette opération participe d'un dialogue culturel renouvelé, comme l'ont exprimé le Bénin et le Sénégal. Cet amendement concerne les biens revendiqués par le Bénin, tandis que l'amendement suivant vise le Sénégal.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

Article 2

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° 4 s'inspire de la même philosophie ; il concerne le sabre présenté au musée des civilisations noires de Dakar.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.

Article 3

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 5 et 7 suppriment l'article visant à instaurer un Conseil national que nous avons introduit en commission en vue de garantir à l'avenir une méthode dans l'examen des prochaines réclamations de biens culturels présentées par des États étrangers.

Ce conseil est un garde-fou, destiné à garantir que le temps politique et diplomatique, évidemment inhérent aux demandes de restitution, sera précédé d'un temps scientifique, au cours duquel les autorités scientifiques pourront faire valoir leur avis. Il s'agit d'un outil protecteur pour contenir le risque de fait du prince, qui est très redouté sur ces questions, mais aussi pour éclairer les autorités politiques, qui ont la lourde responsabilité de trancher sur une matière délicate, sujette à de multiples pressions, compte tenu des enjeux. L'intervention de cette instance ne remettra pas en cause le travail scientifique mené par les musées eux-mêmes, qui seront *a fortiori* consultés par cette instance avant d'émettre son propre avis. En conséquence, j'émets un avis défavorable sur ces amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 5 et 7.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – La semaine dernière, nous avons eu un débat très intéressant sur la dénomination du Conseil national. Permettez-moi à cette occasion de saluer l'excellent travail de M. Ouzoulias et de M. Schmitz sur les questions de restitution d'œuvres d'art. Les amendements identiques n°s 2 et 8 visent à changer la dénomination du Conseil national en « Conseil national de réflexion sur la circulation et le retour de biens culturels extra-européens ». À l'origine, je souhaitais que soient exclus les restes humains patrimonialisés, car la réflexion sur ce sujet a déjà eu lieu – c'est l'un des succès de la Commission scientifique nationale des collections. Il n'y a donc aucune raison de remettre en cause le travail conduit sous la houlette de Michel Van Praët, que ce dernier est venu présenter devant notre commission en janvier dernier.

Aussi, je vous propose un sous-amendement n° 10 pour exclure du champ de compétences de cette instance les restes humains.

Il est également proposé de remplacer les termes « extra-occidentales » trop imprécis par les termes « extra-européens », géographiquement mieux circonscrits. J'y suis tout à fait favorable, pour avoir été l'auteure de la proposition de loi visant à autoriser la restitution des têtes maories à la Nouvelle-Zélande, qui pourrait plutôt être qualifiée de pays « extra-européen ». Nous ne saurions écarter du périmètre du Conseil national ces pays précédemment colonisés.

Aussi, je suis favorable à ces deux amendements, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 10.

M. Pierre Ouzoulias. – Je suis favorable à ce sous-amendement. Permettez-moi cependant de vous faire remarquer que la jurisprudence évolue sur le caractère patrimonial des restes humains. Notre commission devra, à un moment donné, proposer un changement juridique fort pour que les restes humains ne soient plus considérés comme des biens patrimoniaux. La loi Bioéthique aurait été le bon véhicule législatif.

Le sous-amendement n° 10 est adopté.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 2 et 8, ainsi sous-amendés.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je demande en conséquence le retrait de l'amendement n° 6.

Mme Claudine Lepage. – Mon amendement évoque les « biens culturels originaires d'un État non membre de l'Union européenne ». L'Europe est un concept géographique plus flou.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je comprends bien votre intention, mais cette proposition allongerait considérablement la dénomination du Conseil national.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° 9 concerne la compétence du Conseil national pour proposer une loi-cadre en matière de restitutions de biens culturels extra-européens.

Cet amendement me paraît tomber sous le coup de l'irrecevabilité au titre de l'article 41 pour deux raisons. D'une part, cette insertion n'a pas de réelle portée normative et apparaît largement incantatoire ; d'autre part, elle conduirait le Parlement et le Gouvernement à se dessaisir de leur initiative exclusive en matière de rédaction des projets et propositions de loi, ce qui constitue, à mes yeux, une « incompétence négative », qui pourrait être sanctionnée.

Nous avons déjà ménagé la possibilité, pour les ministres chargés de la culture, de la recherche ou des affaires étrangères, ou pour le président de la commission chargée de la culture ou des affaires étrangères de chacune de nos deux assemblées, de saisir le Conseil national pour lui confier une mission de réflexion ou solliciter de sa part des conseils. Le Parlement a donc déjà l'opportunité de lui demander, par ce biais, de lui faire des propositions sur les critères à prendre en compte au moment de l'examen des demandes de restitution. Libre ensuite au Parlement de voir, sur cette base, comment il souhaitera rédiger une éventuelle proposition de loi-cadre. Mais on en est extrêmement loin...

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 9 en application de l'article 41 de la Constitution.

Intitulé du projet de loi

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – La semaine dernière, nous avons eu un débat sur le terme « restituer ». Je comprends tout à fait la proposition de nos collègues Les Républicains, qui, au travers de l'amendement n° 1 rectifié, veulent souligner le

caractère exceptionnel de cette loi, mais il s'agit bien d'une dérogation au principe d'inaliénabilité des collections. Par ailleurs, le terme « restitution » serait remplacé par le terme « transfert ».

Nous avons répondu positivement à l'expression de l'exception, par la voix de Constance Le Grip, qui a déposé un amendement à l'Assemblée nationale soulignant le caractère dérogatoire au principe d'inaliénabilité des collections des différents retours prévus par le projet de loi. Mentionner qu'il s'agit d'une loi d'exception me semble donc superfétatoire.

Si l'on s'attache à la définition retenue dans le dictionnaire, restituer signifie rendre quelque chose à son propriétaire légitime. Il ne s'agit donc pas du terme juridiquement adéquat. Néanmoins, c'est celui que nous avions choisi dans le cadre de la proposition de loi de restitution de la Vénus Hottentote et des têtes maories. Aussi, je suis restée dans une forme de cohérence, entendant le mot « restitution » comme le retour dans un pays de provenance plutôt que l'expression d'un transfert de propriété. Je comprends la préoccupation de nos collègues dans la mesure où ce sera la première fois que l'on rendra une œuvre d'art. Pour ma part, je trouve ce terme un peu technocratique ; j'aurais préféré le terme de « retour ». Nous aurons un débat en séance sur cette question.

M. Max Brisson. – Vous avez posé les termes du débat. Par cet amendement, nous voulons rappeler le caractère inaliénable des collections, au regard de notre tradition patrimoniale. Le terme « exception » est un marqueur fort, j'entends bien votre argument.

Le mot « transfert » est certes technocratique, mais il a l'avantage d'être le plus neutre. Le terme « restitution » indique qu'il y aurait conservation d'un bien indûment acquis ; cela ne résiste pas à l'analyse historique et à la légalité de l'époque. Marc Bloch rappelait que le pire des péchés pour un historien est l'anachronisme. Ne chaussons pas nos lunettes d'aujourd'hui pour regarder le passé. Une démocratie s'honore à contextualiser les événements. Nous débattons en séance du terme « retour ». Le sabre est déjà retourné au Sénégal, si tant est qu'il y ait été fabriqué, mais là est un autre sujet.

M. Laurent Lafon, président. – La rapporteure est donc favorable à cet amendement, sous réserve de rectification.

Mme Sonia de La Provôté. – Quelle est cette rectification ?

M. Laurent Lafon, président. – Le terme « transfert » reste en débat.

Mme Sonia de La Provôté. – Si le mot « transfert » est maintenu, l'avis de la rapporteure est défavorable ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je souhaite que nous ayons le débat en séance. Cette question est importante, car ce texte est fondateur.

Mme Sylvie Robert. – Quel est donc l'avis de la rapporteure ?

M. Laurent Lafon, président. – Favorable, sous réserve de rectification.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – J'ai dit que je comprenais la demande de précision d'un point de vue juridique du terme retenu : « restitution » implique que le détenteur n'est pas le légitime propriétaire. Certes, il s'agit de prises de guerre, mais, au

regard du droit, il n'y a pas d'illégitimité de la propriété aujourd'hui. C'est pourquoi j'avais proposé de mentionner le terme « transfert » aux articles 1^{er} et 2. Nos collègues souhaitent aller plus loin en l'inscrivant dans l'intitulé du projet de loi. Aussi, je vous propose de débattre en séance d'une solution intermédiaire : opter pour le mot « retour », qui n'a pas de portée juridique. Il ne nie absolument pas que les musées français aient été les légitimes propriétaires de ces différents biens.

Mon avis est donc favorable, sous réserve de modification de l'amendement : il est inutile de mentionner qu'il s'agit d'un projet de loi d'exception – cette notion a été introduite à l'article 1^{er} et une loi est une loi ; et il nous reste à débattre des termes « transfert », « retour », « restitution ». J'espère avoir été assez claire.

M. Max Brisson. – Pour éviter toute ambiguïté, le groupe Les Républicains partage l'avis de la rapporteure ; nous la remercions pour son travail d'analyse et de précision.

Concernant le caractère d'exception, nous ne nous enfermerons pas dans une position dogmatique. Nous rappellerons au cours du débat le caractère inaliénable de nos collections.

Concernant le terme à retenir, nous n'acceptons pas le terme « restitution ». Le dictionnaire Larousse est d'une clarté absolue : action de rendre quelque chose qu'on possède indûment. Nous ne considérons pas que ce soit le cas. Nous pensons que le mot « transfert » est le plus neutre, mais cela mérite que nous en débattions.

Mme Sylvie Robert. – Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain s'abstient.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié, sous réserve de rectification.

La commission a donné les avis suivants :

Article 1^{er}		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MASSON	3	Défavorable
Article 2		
M. MASSON	4	Défavorable
Article 3		
M. MASSON	5	Défavorable
Gouvernement	7	Défavorable

M. OUZOULIAS	2	Favorable
M. DOSSUS	8	Favorable
Mme LEPAGE	6	Défavorable
M. DOSSUS	9	Irrecevable
Intitulé du projet de loi		
M. BRISSON	1	Favorable si rectifié

Le sort du sous-amendement de la rapporteure examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 3		
Mme MORIN-DESAILLY	10	Adopté

Audition de M. Denis Masseglia, président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) (sera publiée 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 midi.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 21 octobre 2020

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

Audition de Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste de la direction générale du Trésor, MM. Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), sur le thème « Quelles perspectives de reprise pour l'économie française ? »

M. Claude Raynal, président. – Nous recevons aujourd’hui Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste de la direction générale du Trésor, Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l’Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), et Jean-Luc Tavernier, directeur général de l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Avant de leur donner la parole, j’aimerais les remercier d’avoir accepté de se rendre devant notre commission dans des délais contraints. Dans cette période économique particulièrement instable, il est intéressant de bénéficier de perspectives nous permettant d’orienter nos débats, d’autant plus que nous débuterons prochainement les discussions du projet de loi de finances pour 2021.

Si le confinement a provoqué une chute inédite du PIB au premier semestre, estimée à 19 % en France, le choc a été moins brutal qu’initialement envisagé et a été suivi d’une reprise plus rapide qu’escompté. Ainsi, d’après l’Insee, l’économie française évoluait en septembre 5 % en dessous de son niveau d’avant crise, contre 30 % en avril, au plus fort du confinement. Au cours des dernières semaines, le rebond de l’épidémie a toutefois conduit à la mise en place de nouvelles mesures de restriction susceptibles de provoquer une rechute de l’activité.

Sans plus tarder, je cède la parole à Jean-Luc Tavernier pour un bref propos liminaire sur le contexte macroéconomique de reprise de l’économie française.

M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l’Institut national de la statistique et des études économiques. – Merci pour votre invitation.

La dernière note de conjoncture que nous avons publiée date du 6 octobre 2020. Nous l’avons intitulée « une économie diminuée ». Vous l’avez rappelé, le creux du confinement a été moins accusé que prévu. La sortie du confinement a économiquement été très positive et le deuxième trimestre a présenté des résultats bien meilleurs que ceux escomptés. Pour autant, le 1^{er} trimestre accuse une baisse de 5,9 % et le deuxième trimestre, une baisse de 13,8 %. Dans ce contexte, nos prévisions sont de + 16 % pour le 3^{ème} trimestre et 0 % au 4^{ème} trimestre.

Pour prévoir cette activité économique à court terme, nous avons mobilisé des enquêtes de conjoncture auprès des entreprises. La dernière en date met en avant le climat des affaires qui s’améliore depuis plusieurs mois. Cette amélioration s’est poursuivie au cours du

mois de septembre et les soldes sur la production passée se redressent. En revanche, une enquête de conjoncture auprès des ménages a également été menée et met en lumière un déficit de confiance depuis la fin du confinement. Enfin, des données à haute fréquence ont été mobilisées, afin notamment de suivre les montants des transactions par carte bancaire que nous avons obtenus *via* le GIE carte bleue.

Le solde d'opinion sur la production récente continue de s'améliorer, marqué par une période de sortie du creux du confinement. En revanche, les perspectives personnelles sont à nouveau en déclin alors même qu'elles avaient atteint un point élevé au cours de l'été. Ces résultats ont été extraits des enquêtes réalisées au cours du mois de septembre. Les résultats de celles réalisées au cours du mois d'octobre devraient être publiés le 22 octobre et confirmeront très certainement cette tendance. En outre, les ménages sont de plus en plus nombreux à vouloir épargner davantage. Ce constat vaut pour toutes les catégories de ménages : tant les actifs que les retraités.

Après un fort rebond au 3^{ème} trimestre, nous prévoyons, au vu du contexte, une croissance nulle pour le 4^{ème} trimestre. Toutefois, les prévisions présentées ont été établies avant l'annonce des nouvelles restrictions sanitaires et notamment l'instauration de couvre-feu dans les métropoles. Cette prévision nous laisserait donc au dernier trimestre à 5 points de PIB en dessous du niveau d'activité atteint en 2019.

Au demeurant, les situations restent très contrastées en fonction des secteurs. Dans les secteurs durablement affectés, les services notamment, l'activité resterait inférieure de plus de 20 % au niveau d'avant crise. Pour l'industrie, la plupart des secteurs ont retrouvé leur niveau d'avant crise. Toutefois, l'industrie de l'aéronautique est particulièrement touchée par cette crise et se situe à plus de 30 % en dessous de son niveau d'avant crise. Pour les services, la situation est également contrastée. Les services immobiliers par exemple ont été très faiblement touchés tandis que les transports, l'hébergement et la restauration ont accusé de lourdes pertes.

Concernant l'emploi, une baisse de 700 000 emplois salariés est constatée au 1^{er} semestre. Nos prévisions portent à croire que le niveau de l'emploi devrait remonter au cours du 3^{ème} trimestre puis de nouveau baisser au 4^{ème} trimestre. Au total, ce sont près de 800 000 emplois – non-salariés inclus – qui devraient disparaître en fin d'année. Cette donnée conduirait à une augmentation brutale du taux de chômage.

Concernant l'inflation, elle reste très faible. Cela aide à ce que le pouvoir d'achat des ménages ne souffre pas plus. La hausse des prestations sociales joue également un rôle majeur. Ainsi, la baisse du pouvoir d'achat des ménages serait limitée en fin d'année à 0,6 %. Enfin, si le revenu reste stable, l'épargne prend une part prépondérante par rapport à la consommation. Une étude du conseil d'analyse économique sur les données bancaires permet d'estimer que la moitié du surcroît d'épargne serait le fait du dernier décile, soit les 10 % des Français qui consomment le plus.

La prévision de croissance pour l'année est donc de - 9 %, avec des contributions négatives à la fois de la consommation, de l'investissement et du solde commercial. L'emploi serait également en baisse de 3 points et le pouvoir d'achat en baisse d'un point. La différence entre ces trois données démontre l'ampleur de l'intervention publique, le chômage partiel ayant réduit les suppressions d'emploi et les aides sociales ayant permis de contenir le pouvoir d'achat des ménages.

Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste de la direction générale du Trésor. – Sur une perspective longue, il est pertinent de s'intéresser aux précédentes crises financières de 1929 et de 2009. La comparaison permet de relever la grande réactivité des pouvoirs publics face à cette crise, avec une reprise rapide. Cela n'avait pas été le cas pour la crise de 1929 par exemple : il avait alors fallu attendre 35 mois avant que le PIB ne remonte.

En 2020, le secteur public a absorbé l'essentiel du choc économique et financier. Notre estimation se base sur le résultat qui aurait dû être atteint en 2020 en temps normal, avec une progression de 1 % du PIB. Sur cette base, le choc est de 11 points de PIB en 2020 et c'est un choc qui affecte directement les entreprises. À cet égard, sans l'intervention de l'État, les entreprises auraient eu à subir un choc représentant 78 % de ces 11 % de PIB. Mais grâce aux différents dispositifs qui ont été déployés, nous estimons sur l'ensemble de l'année 2020 qu'environ 63 % du choc serait absorbé par les administrations publiques, ce qui se traduit par une hausse des déficits et de la dette. Le reste du choc se répartit entre les entreprises à 23 % et les ménages à 14 %.

Pour 2021-2022, le plan de relance aura pour principal objectif d'élever le niveau du PIB par des mesures de soutien de la demande. L'impact des mesures d'offre est quant à lui plus lent à se dessiner dans le temps. Avec le modèle macroéconomique, l'impact en 2021 serait de l'ordre de 1,3 point de PIB supplémentaire. Un rebond naturel est attendu, mais aurait été plus faible en l'absence de plan de relance. Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2021 prévoit un regain de restrictions à l'automne 2020 et début 2021. Ces restrictions ont un impact direct sur l'activité de certains secteurs et un impact indirect avec une croissance de l'épargne. Les revenus d'activité devraient toutefois de nouveau augmenter à mesure que les personnes sans emploi reprennent une activité.

Concernant la consommation, l'hypothèse de départ est que des incertitudes sanitaires demeureront en 2021 sur le marché du travail. En conséquence, une hausse du chômage entraînerait mécaniquement une hausse du taux d'épargne qui elle-même entraînerait une baisse de la consommation. Pour autant, l'investissement des entreprises non financières devrait progresser, en réaction à l'évolution de la valeur ajoutée, marquée par un rebond prononcé qui s'explique par un redressement des marges des entreprises grâce aux différents plans de soutien et à la baisse des impôts de production notamment. L'année 2021 permettra également aux entreprises de finir d'ajuster leur niveau d'emploi.

Le niveau de l'emploi devrait poursuivre sa croissance en 2022, sous l'effet du rebond de l'activité et de la relance. Nos estimations portent à croire qu'à fin 2021, 50 % des emplois supprimés en 2020 seraient recréés. Enfin, la contribution du commerce extérieur est fortement négative et les prévisions pour 2021 n'invitent pas à l'optimisme que ce soit pour les exportations, le tourisme ou encore l'aéronautique.

M. Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). – J'irai assez vite, dans la mesure où un certain nombre de points ont déjà été développés. À ce titre, les données présentées ont pour référence la situation sanitaire au 9 octobre, partout dans le monde. Elles n'intègrent donc pas les nouvelles mesures annoncées par le gouvernement français ni ce qui a été annoncé dans d'autres pays comme en Irlande ou au Pays de Galles. Au demeurant, les scénarios envisagés prévoient un durcissement des contraintes sanitaires sur certains secteurs tels que l'hôtellerie ou la restauration.

Globalement, les restrictions sanitaires vont se durcir, mais nous considérons qu'elles seront levées d'ici la fin de l'année 2021, ce qui permettra un retour à la normale du contexte sanitaire. Aussi, il est important de déterminer l'impact des plans de relance à l'horizon 2021. L'hypothèse forte de notre prévision est que les montants annoncés seront effectivement dépensés. Cette hypothèse a été retenue pour tous les pays sauf pour la France, où un travail plus précis sur le rythme de décaissement a été réalisé.

Au 1^{er} semestre 2020, la récession mondiale est d'une ampleur inédite avec une forte hétérogénéité géographique liée à l'intensité des mesures, aux poids des secteurs perdants dans l'économie et aux mesures d'urgence. Pour ces dernières, les montants alloués pour compenser les coûts sanitaires ont été plus faibles en France que dans les autres pays. À la fin du semestre, l'estimation réalisée indique que, sur les 116 milliards d'euros de pertes de revenus au cours du 1^{er} semestre, les finances publiques en ont absorbé 55 %, soit 63 milliards d'euros. Les entreprises ont assumé 51 milliards d'euros de pertes et les ménages une part infime. Les ménages ont donc été épargnés par les mesures prises.

Pour autant, dans d'autres pays comme au Royaume-Uni, les pouvoirs publics ont pratiquement absorbé l'intégralité du coût, en protégeant davantage les entreprises. En Allemagne, les ménages ont même gagné en revenu à la fin du 1^{er} semestre 2020, en comparaison avec la même période en 2019. Pour l'Espagne et l'Italie, la répartition de la charge est sensiblement équivalente à celle de la France.

Une forte épargne s'est constituée durant la crise sanitaire. Cette épargne « Covid » représente près de 8 points de revenu disponible des ménages et s'élève à 62 milliards d'euros en France et à 89 milliards d'euros au Royaume-Uni. En conséquence, la nature du rebond attendu en 2021 dépend fortement des secteurs où sera réinvestie cette épargne accumulée en 2020 par les ménages.

À l'échelle mondiale, les prévisions tablent sur une baisse de l'activité mondiale de près de 10 % à la fin de l'année, avant une reprise progressive en 2021 et un retour en fin d'année à une activité identique à celle de fin 2019. À cet égard, il est à souligner qu'un retour au niveau de 2019 ne signifie pas que nous aurons résorbé la crise, mais plutôt, et surtout, que nous aurons perdu deux années entières de croissance. En effet, les perspectives de croissance mondiale à fin 2019 se situaient aux alentours de 3 % par an. En conséquence, si la situation à fin 2021 revient au niveau de celle de fin 2019, en réalité, ce serait toujours 6 points de PIB qui seraient encore manquants malgré le rebond constaté, les plans de relance et les soutiens monétaires.

Dans le détail, nous tentons d'intégrer les effets multiplicateurs des mesures de relance et de soutien, qui varient selon les instruments portant sur :

- l'offre, avec des multiplicateurs plus faibles à court terme, mais en hausse à moyen et long terme ;
- la demande, avec des multiplicateurs élevés à court terme, mais baissant rapidement dans le temps ;
- l'investissement, avec des multiplicateurs élevés et durables dans le temps.

Ces trois mesures doivent être distinguées par ailleurs selon qu'elles ciblent ou non les agents souffrant de la crise sanitaire. Lorsqu'elles sont ciblées, les multiplicateurs sont

plus élevés. Typiquement, la baisse des impôts de production n'est pas une mesure ciblée sur les entreprises fragilisées par la crise. Ce ne sont pas les entreprises souffrant de la crise sanitaire qui en profiteront prioritairement. Le gain généré a une portée générale.

À fin 2021, très peu de pays auront retrouvé leur niveau de fin 2019. En conséquence, des destructions d'emplois sont à prévoir. Sur ce point, nous avons des ordres de grandeur similaires à ceux de l'INSEE avec 750 000 destructions d'emplois salariés à fin 2020 et 840 000 destructions d'emplois au total en intégrant les non-salariés. De plus, les créations d'emploi arrêtées à fin 2021 ne permettront pas de retrouver le niveau d'emploi de fin 2019 puisqu'entre 250 000 et 300 000 emplois seraient encore manquants. Aux États-Unis, près de 2 millions d'emplois seraient manquants mais, en tenant compte des différences de taille entre les deux économies, l'ordre de grandeur est similaire. Concernant le taux de chômage, il est estimé à 11 % à la fin de l'année 2020 et devrait se stabiliser à 9,7 % à fin 2021.

Enfin, concernant la dette, nous pensons qu'elle se stabilisera aux alentours de 114 % du PIB avec un déficit qui, fin 2021, serait de 6,2 % du PIB.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie pour cet exercice de synthèse collectif. Il est intéressant de remarquer que vos trois exposés sont concordants alors qu'habituellement, une telle table ronde aurait nourri moult divergences de points de vue. En l'occurrence, les divergences sont faibles, ce qui est rassurant pour le citoyen.

Ma question porte sur l'épargne accumulée depuis le confinement. À votre avis, quelles politiques publiques pourraient accélérer la réintroduction de ce surcroît d'épargne au sein de l'économie ?

Par ailleurs, j'observe que cette « surépargne » se concentre dans les déciles les plus élevés. Pour les premiers déciles, la problématique est différente : il n'y a pas d'épargne et il y aurait donc un intérêt à soutenir la demande. Comment améliorer la consommation des personnes aux revenus les plus faibles, tout en remettant dans le circuit économique le surcroît d'épargne des déciles les plus élevés ?

Si concilier ces deux objectifs me paraît déterminant, il me semble que le plan de relance n'en tient pas compte. Souvent, les ministres répondent que le mécanisme de chômage partiel constitue la politique publique de soutien de la demande. Toutefois, cette mesure ne cible pas les revenus les plus bas. Est-ce que c'est un sujet sur lequel vous travaillez et sur lequel vous êtes en mesure de nous apporter des pistes ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – À titre personnel, je considère que cette hausse de l'épargne en période de crise est le reflet d'un véritable manque de confiance des Français envers les institutions ; manque de confiance qui les a toujours caractérisés.

J'en viens à mes questions.

La direction générale du Trésor considère que les entreprises ne supporteront que 23 % du coût de la crise à l'issue de l'exercice 2020 grâce aux mesures de soutien mises en place, contre 41 % selon l'OFCE. Comment expliquer un tel écart ?

Par ailleurs, je constate que les montants des plans de relance en France et en Allemagne sont assez comparables, mais que les calendriers de mise en œuvre sont

sensiblement différents. D'après le projet de budget allemand, les décaissements s'élèveront à 3,6 % du PIB en 2020-2021, contre seulement 1,8 % du PIB en France. Le plan de relance français n'est-il pas trop tardif pour soutenir la reprise au moment opportun ?

En outre, le Gouvernement considère que la crise se traduira par une dégradation durable du potentiel de production de l'économie française, estimée à plus de 2 points de PIB en 2021. Le FMI considère même que la crise pèsera sur la croissance potentielle française, à hauteur de 0,3 point. Quel regard portez-vous sur l'effet durable de la crise sur le niveau et la croissance du potentiel de production de l'économie française, qui joue un rôle crucial dans le calcul du déficit structurel ?

Enfin, vous avez tous évoqué des éléments comparatifs européens. Mais les taux de croissance des différents pays européens sont difficiles à comparer car les instituts statistiques nationaux n'ont pas comptabilisé de la même façon la contribution des services publics à la croissance pendant le confinement. Pouvez-vous nous indiquer si le Gouvernement a retenu la même convention que l'Insee pour établir sa prévision de croissance ?

M. Jean Bizet. – Concernant la réactivité au niveau communautaire, nous pouvons nous réjouir de la prise de conscience du phénomène et des nouvelles lignes budgétaires mises en œuvre. Avez-vous anticipé le décaissement des fonds communautaires pour établir le coût du plan de relance français ?

Par ailleurs, concernant la réactivité au niveau national, tant au niveau de la France que de l'Allemagne, nous constatons que le différentiel entre nos deux économies à la fin de cette pandémie va s'accroître. En ce qui concerne les aides d'État, d'emblée l'Allemagne a préempté la totalité de l'aide à laquelle elle avait droit. De plus, les Allemands n'ont pas eu d'états d'âme lorsqu'ils ont modifié les prix de l'énergie. Enfin, au niveau agricole et agroalimentaire, il est bien évident que le verdissement est une impérieuse nécessité. Mais là encore, la vision française et la vision des États membres ne sont pas les mêmes. Ce verdissement se traduira donc en France par une décroissance.

M. Emmanuel Capus. – Je me concentrerai sur deux questions relatives au travail et à l'emploi, la première sur l'activité partielle et la seconde sur les mesures d'aide à l'embauche.

Concernant l'activité partielle, nous avons salué le recours à ce dispositif pour les secteurs les plus en difficulté. La question que je me pose est celle de la limite au recours au dispositif d'activité partielle et aux dangers auxquels nous nous exposerions en cas de recours trop important sur une trop longue période. Est-ce que ce dispositif doit vraiment être pérenne, compte tenu de son coût pour les finances publiques et du risque éventuel de créer des entreprises qui ne survivent que grâce aux aides publiques ? Nous constatons en effet que les tribunaux de commerce sont vides et que les mandataires judiciaires ont une activité très réduite. Or, il est fort à parier qu'un certain nombre d'entreprises aujourd'hui sous perfusion publique auraient naturellement disparu en l'absence de cette crise sanitaire. Mais j'entends aussi parfaitement le fait qu'arrêter ce dispositif entraînerait la disparition d'entreprises qui sont viables. Pour résumer : y a-t-il une limite au recours à l'activité partielle et est-ce que nos voisins européens proposent le même dispositif de chômage partiel ?

Ma deuxième question porte sur les dispositifs d'aide à l'embauche. Nous avons choisi de recourir à l'aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 pour les CDD et CDI d'au

moins trois mois. Est-ce que cette palette d'outils vous semble pertinente ? Ces mêmes outils ont-ils été utilisés par d'autres pays européens ? Des dispositifs alternatifs sont-ils envisageables ? Je sais que le Sénat souhaitait par exemple mettre en place un dispositif d'aide à l'embauche de tous les salariés peu qualifiés, sans distinction d'âge. Cependant, ce n'est pas ce choix qui a été effectué par le Gouvernement.

Mme Christine Lavarde. – J'ai été assez surprise de l'emploi du terme d'épargne de précaution par Agnès Bénassy-Quéré. À mon sens, il s'agit plutôt d'épargne contrainte, d'autant plus que l'INSEE démontre bien que 50 % de cette épargne est concentrée au sein du dernier décile. Or, si ce décile n'a pas consommé, c'est bien parce qu'il en a été empêché du fait des restrictions sanitaires. Aussi, dans le cadre du PLFR n°3, j'avais déposé un certain nombre d'amendements votés par le Sénat visant à mobiliser cette épargne contrainte de manière qu'elle soit injectée dans les entreprises pour relancer l'économie. Ces amendements n'ont toutefois pas résisté à la commission mixte paritaire. Que pensez-vous que cette stratégie de l'État, qui préfère s'endetter à des taux faibles plutôt que de mobiliser l'épargne des ménages ?

M. Jérôme Bascher. – Un aspect a été éludé dans ces présentations. Cet aspect porte sur la partie financière. Mme Agnès Bénassy-Quéré a indiqué que le monde financier se portait très bien et que la crise actuelle est une crise d'économie réelle. Or je m'inquiète d'une crise financière à venir. Le contexte actuel est marqué par des taux souverains à 0 % et parfois même négatifs pour les OAT. De plus, vous prévoyez une inflation à 0,7 % et les marchés actions ne semblent pas se porter au mieux avec des perspectives moroses à court terme.

Par ailleurs, les prévisions de l'OFCE mettent en lumière le fait que les secteurs qui seront le plus touchés dans les deux années à venir sont ceux où la France est historiquement performante. À ce titre, n'y a-t-il pas des mesures spécifiques à prendre sur ces secteurs afin de favoriser un plan de relance qui ne repose pas uniquement sur l'introduction massive de liquidités sur le marché ?

M. Vincent Éblé. – Merci à nos trois interlocuteurs. Ces tables rondes sont toujours passionnantes et stimulantes pour aller au-delà des débats habituels sur les enjeux budgétaires.

J'ai, comme beaucoup d'entre vous, une question sur cette épargne contrainte que les ménages ont constituée du fait de la crise. Disposons-nous d'une analyse précise sur la façon dont cette épargne se répartit ? Y a-t-il des effets de thésaurisation par exemple au niveau du système financier ? Qu'en est-il de la situation des banques ?

Une fraction de notre économie est actuellement inutilisée et l'objectif de relance nécessite la mobilisation de cette épargne dormante. Quel dispositif doit être déployé pour mobiliser cette épargne et la mettre au service de la relance économique ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Plusieurs questions se posent dans le cadre de ce plan de relance et du projet de loi de finances, tant pour les entreprises que pour les ménages. Or, dans les analyses proposées, les ménages sont appréhendés de façon très générale et un seul graphique détaille les évolutions par décile, pour préciser que l'épargne forcée est principalement localisée dans les ménages aux revenus les plus élevés. À cet égard, il est à noter que pour les deux premiers déciles, l'épargne forcée est négative. Est-ce à dire qu'un endettement s'opère pour ces deux déciles ? Lorsque vous parlez des « restes à charge » du coût de la crise pour les ménages, avons-nous une idée de ses modalités de répartition ?

Lorsque vous évoquez une diminution du pouvoir d'achat de 0,6 % pour les ménages, de quelle façon se répartit cette baisse ?

Enfin, se pose également la question des emplois. Vous avez précisé le nombre d'emplois non-salariés perdus pour 2020, mais pas pour 2021. Avez-vous une estimation du nombre d'emplois non-salariés qui seront perdus en 2021 ?

M. Patrice Joly. – Nous sommes réunis pour cette table ronde dont la thématique est la suivante : « Quelles perspectives pour l'économie française ? » C'est une approche macroéconomique qui ne répond pas à la question de la diversité des situations. Ma question est donc la suivante : quelle perspective pour les différentes catégories d'acteurs économiques français ? Vous avez en partie répondu dans vos interventions sur les entreprises en évoquant des évolutions différencierées selon les secteurs d'activité. Néanmoins, comment envisagez-vous la distinction au sein des ménages et comment éviter la fameuse « reprise en K » que l'on nous annonce ?

Par ailleurs, du point de vue territorial, les dispositifs de soutien à l'égard des ménages – notamment le chômage partiel – ont été efficaces. Cependant, dans certains territoires, de nombreux travailleurs indépendants n'ont pas accès à ce dispositif. Je pense en particulier aux territoires ruraux où le nombre d'indépendants est élevé (agriculteurs, commerçants, artisans...). Aussi, cette exclusion du principal dispositif d'aide ne risque-t-elle pas d'aggraver plus encore la paupérisation de ces territoires ?

M. Gérard Longuet. – Naturellement, je remercie les trois intervenants ainsi que les institutions qu'ils représentent et qui sont extrêmement vivantes, riches et convergentes, ce qui est rassurant. Ce caractère rassurant dément d'ailleurs la célèbre formule de Winston Churchill : « Lorsque j'interroge 10 économistes, il y a en général 11 avis parce que M. Keynes en a deux. »

Une politique de l'offre pour un homme de droite est très appréciable. Cependant, nous ne pouvons pas gérer une politique de l'offre et avoir en parallèle des secteurs majeurs qui sont soumis à de multitudes d'interrogations. C'est le cas pour l'aéronautique, l'automobile, l'énergie ou encore l'agroalimentaire. De même, le tourisme, et dans son sillage, les transports et le luxe connaissent de graves perturbations. C'est la raison pour laquelle votre étalement dans le temps de l'effet de relance par l'offre devrait se doubler d'une réflexion sur les composantes de cette offre dans ces secteurs exposés. J'ajoute enfin que la solution des infrastructures est désormais extrêmement difficile à utiliser dans notre pays, tant la durée de gestation d'un projet d'infrastructure est longue. En partant de ces constats, quelle est la compatibilité entre une politique de l'offre de court terme et la diminution des impôts dits de production ? Le fait est qu'en cas d'interrogations sectorielles majeures, le risque est de ne pas atteindre l'objectif fixé.

Par ailleurs, qu'en est-il de l'inflation ? En effet, l'inflation semble ne porter que sur les actifs mobiliers et immobiliers. Envisagez-vous, à un moment ou à un autre, un retour de l'inflation monétaire classique ?

M. Philippe Dominati. – Ma question concerne les prévisions. Dans les projections réalisées, à aucun moment n'est établie une trajectoire différente en fonction des négociations sur le Brexit par exemple. J'en déduis que la conclusion d'un accord avec nos partenaires anglais n'aurait aucune influence sur l'économie de la France dans les années à venir.

Par ailleurs, quelle est votre appréciation sur les dirigeants allemands, qui ont baissé exceptionnellement la TVA de deux points jusqu'au 31 décembre 2020 ? Cette solution a totalement été rejetée par la France au motif que la consommation n'avait pas besoin de stimulant. Or il apparaît que la consommation faiblit et que l'épargne croît. De plus, la baisse de la TVA constitue en réalité une mesure conjoncturelle forte qui profite à tous les consommateurs. Ce n'est pas une baisse d'impôt catégorielle à l'égard des industriels par exemple ; la TVA constituant l'impôt le plus général en France.

M. Jean-Michel Arnaud. – J'ai pris note que les trois études présentées intégraient des restrictions sanitaires, mais pas de nouvelles mesures de confinement généralisé. Il s'avère qu'une grande partie de nos métropoles sont aujourd'hui en couvre-feu et que ce dispositif devrait se généraliser dans les jours ou semaines qui suivent. Aussi, je voulais savoir si vous aviez intégré sur le territoire national les conséquences que pourrait avoir un nouveau confinement généralisé ? Dans l'affirmative avez-vous réalisé un travail d'analyse infra-territorial pour comparer l'impact selon les régions ?

M. Jean-Marie Mizzon. – Je remercie nos trois intervenants pour la clarté de leurs interventions.

Je ne sais pas si la mienne sera hors sujet. Je constate qu'en France, le montant total des factures impayées s'élève à 12 milliards d'euros. Dans le même temps, de nombreuses entreprises sont en faillite au quotidien. Est-ce qu'il est plus difficile de redonner confiance aux consommateurs pour qu'ils investissent leur épargne que de faire respecter la loi pour que les impayés soient effectivement payés ?

M. Jean-Luc Tavernier. – Concernant la répartition par décile, vous devez comprendre que nous ne disposons pas d'enquêtes trimestrielles et encore moins mensuelles qui interrogeraient les personnes sur leurs revenus. Aussi, notre appareil statistique, pour analyser les revenus, repose essentiellement sur les déclarations administratives et au premier chef sur les déclarations fiscales ; déclarations qui, mécaniquement, sont obtenues de façon décalée dans le temps. Je ne suis donc pas en mesure de vous indiquer comment ont été touchés les différents déciles de ménages. Au demeurant, chacune de nos publications précise de façon explicite que la moyenne cache forcément des hétérogénéités. La seule possibilité serait de mobiliser des données bancaires en temps réel, ce qui commence d'ailleurs à être effectué. En complément, nous avons mené une enquête qualitative au mois de juin sur un panel de 2 000 ménages. Sur cette base, 20 % ont affirmé avoir constaté une dégradation de leur pouvoir d'achat durant la période du confinement sans qu'il soit toutefois possible d'en identifier le décile. Cependant, il n'est pas difficile d'estimer que ces dégradations concernent en priorité les revenus les plus faibles. Enfin, un pan du travail est totalement éludé par ces études : le travail dissimulé. Ce dernier a été considérablement impacté par le confinement, mais aucune donnée statistique ne peut être établie du fait de son caractère informel.

S'agissant de l'épargne, les ménages ont épargné de façon plus importante principalement du fait que de nombreuses dépenses ont été empêchées. Les déciles inférieurs ont été peu concernés, une partie considérable de leurs revenus étant consommée par des charges fixes. Les déciles les plus hauts ont épargné davantage, car ils ne pouvaient plus dépenser d'argent dans les activités de loisirs, de culture ou de voyages qui ont toutes été suspendues durant le confinement. L'incertitude du contexte sanitaire n'encourage pas la dépense et les mesures d'incitations ne sont pas nombreuses face à ce constat.

De même, si les entreprises n'investissent plus aussi massivement, ce n'est pas à cause d'un manque de liquidité. Les entreprises, pour la même raison que les ménages, diffèrent leurs projets car le contexte est très incertain.

S'agissant des plans de relance des différents pays, je considère qu'il est préférable d'adopter une posture réservée à l'égard des comparaisons qui sont faites. En effet, en fonction des pays, les calendriers budgétaires et les méthodologies adoptées sont différents. De plus, des mesures de trésorerie sont parfois artificiellement intégrées.. L'Allemagne a par exemple communiqué sur des montants très élevés alors même que sa capacité à dépenser est assez faible.

S'agissant de la répartition géographique du choc, nous avons essayé de déterminer si les différences de structures avaient une influence selon les régions. Si, effectivement, les régions touristiques souffrent davantage, le choc du confinement est du même ordre de grandeur dans toutes les régions. La croissance annuelle devrait donc être globalement homogène dans toutes les régions même s'il peut y avoir des contrastes pour les régions dont l'activité est principalement saisonnière.

Pour la TVA allemande, le choix a effectivement surpris les observateurs. En France, il a été considéré que le bien matériel le plus durable dont le calendrier de consommation est le plus malléable, c'est l'automobile. Pour cette raison, la France a instauré une mesure de prime à l'achat pour près de 200 000 immatriculations afin d'écouler les stocks des concessionnaires. Cette mesure a un meilleur rendement qu'une baisse généralisée de la TVA comme pratiquée en Allemagne.

M. Éric Heyer. – Les mesures de relance les plus efficaces sont les mesures ciblées. Or la TVA n'est pas ciblée sur les ménages en difficulté. De plus, elle ne permet pas de vérifier son utilisation par les entreprises notamment. Il est important d'adopter la logique : un instrument, un objectif. Aussi, pour l'exemple de la TVA, il n'est pas certain que l'économie générée soit réintroduite dans le circuit de la consommation. En ce sens, il n'est pas à écarter la possibilité pour les entreprises de s'en servir pour renforcer leurs marges. Pour ces raisons, je réitère la nécessité de mettre en place des mesures ciblées sur un objectif unique.

Concernant l'épargne, nous avons utilisé un modèle de microsimulation pour tenter de simuler la répartition par décile. Nous avons pu constater que, logiquement, l'épargne était plus importante pour les hauts revenus, à l'inverse des bas revenus. Toutefois, la simulation réalisée n'écarte pas l'existence d'une épargne contrainte même pour les déciles les plus bas, donc les revenus les plus faibles.

Concernant la politique de l'offre, il est important de déterminer si la politique est ciblée ou non et si elle s'inscrit dans une logique court-termiste ou long-termiste. À titre personnel, il me semble que le chaînon manquant du plan de relance concerne l'offre de court terme. Le plan de relance prévoit bien une mesure d'offre de long terme avec la baisse des impôts de production. Mais il va y avoir un choc à court terme, auquel le plan ne répond pas. Le plan de relance doit donc évoluer sur ce point afin d'éviter les faillites d'entreprises. En l'absence de telles mesures, nos simulations prévoient une hausse de 80 % des faillites d'entreprises par rapport à une situation économique normale. Une telle hausse aurait de plus pour conséquence la disparition de près de 160 000 emplois supplémentaires et les secteurs de services aux entreprises seraient particulièrement touchés.

L'activité partielle constitue un élément central. Mais elle permet de couvrir une partie seulement des coûts de l'entreprise, à savoir les coûts salariaux. Aussi, la crainte que des entreprises soient artificiellement maintenues en vie grâce au chômage partiel est infondée. Le chômage partiel, en réalité, ne couvre, en moyenne, que 20 % à 25 % des coûts d'une entreprise. Une entreprise en difficulté ne peut donc pas se maintenir uniquement grâce au chômage partiel, le reste des charges fixes n'étant pas assumé par l'État. Je ne crois donc pas que le chômage partiel influence de quelque façon la survie d'entreprises déjà en grandes difficultés. Le chômage partiel poursuit l'objectif de conserver le capital humain au sein des entreprises et de ce point de vue, il atteint son objectif.

Au demeurant, il est plus pertinent de se demander à quoi est utilisé le temps libéré par le chômage partiel. Il est important en effet de mobiliser ce temps en permettant aux salariés de se former massivement. Le but est d'anticiper la disparition de certains secteurs et de les former aux métiers d'avenir pour faciliter la transition de secteurs en perdition vers de nouveaux secteurs autrement plus porteurs. Cette prise en charge du coût salarial par l'État peut donc permettre de requalifier des salariés en vue de renforcer leur employabilité à court et long termes.

Mme Agnès Bénassy-Quéré. – Je suis d'accord sur le fait qu'un glissement de vocabulaire s'est peut-être opéré sur la notion d'épargne de précaution et celle d'épargne forcée – l'épargne accumulée durant la période de confinement étant essentiellement une épargne forcée. Par ailleurs, le travail du CAE se concentre sur la consommation. Durant le confinement, les déciles inférieurs de la distribution ont moins réduit leur consommation tout simplement parce que leur consommation est une consommation de nécessité sur laquelle ils ne disposent pas de marge de manœuvre. Les déciles élevés ont pour leur part plus fortement épargné parce qu'ils ont été privés d'une partie de leur capacité de consommation. Le CAE démontre tout de même un rattrapage de consommation de la part des déciles les plus pauvres après le déconfinement. Il n'est donc pas étonnant de constater à la sortie du confinement que les déciles les plus élevés sont ressortis avec une plus forte épargne. Ce constat est d'autant plus vrai que, de manière générale, les déciles élevés ont une capacité d'épargne plus élevée. À cet égard, pour mesurer le différentiel du confinement, il aurait été pertinent de comparer l'écart d'épargne actuel avec la capacité d'épargne habituelle des déciles les plus élevés. Malheureusement, le CAE n'a pas réalisé une telle analyse.

Par ailleurs, la Banque de France précise que cette épargne est essentiellement liquide, avec une décollecte sur l'assurance-vie. De nombreux analystes estiment donc que cette épargne sera rapidement réinjectée dans le circuit économique à la sortie de la crise parce que les supports liquides perdent de leur valeur avec le temps du fait de l'inflation. L'enjeu est donc de proposer des produits d'épargne avec un rendement positif et sans risque majeur. C'est dans ce contexte que les fonds de prêts participatifs que nous allons mettre en place prennent toute leur importance. Ils permettront de canaliser une partie de cette épargne supplémentaire vers l'investissement en fonds propres des entreprises de manière à rétablir leur bilan et leur permettre soit de se maintenir, soit d'investir.

Pour soutenir la consommation, trois outils existent : le soutien aux revenus des déciles les plus bas, la baisse de la fiscalité et les bons d'achat ciblés.

Le plan de relance, outre l'activité partielle, prévoit des tickets restaurant pour les étudiants, une allocation de rentrée scolaire ou encore une hausse ponctuelle du niveau du RSA. Toutes ces mesures touchent les déciles les plus modestes. Or le CAE montre que la propension à consommer de la part de ces déciles, à court terme, n'est pas très élevée avec

une élasticité établie à 0,15. Toutefois, il est important de prendre en compte le fait que ce soutien aux revenus des déciles les plus pauvres dépasse très largement le simple objectif de relance de la consommation. Cette population est très souvent endettée et peut très rapidement se retrouver acculée en cas de perte de revenus brutale.

Les objectifs du plan de relance doivent donc bien être distingués. Si l'objectif est de modifier les habitudes de consommation de la population, les mesures ne doivent pas être ponctuelles, mais s'inscrire durablement dans le temps. Par exemple, en Belgique, les « chèques verts » ne sont pas attribués aux seuls ménages modestes, mais à tous les salariés, incluant donc une bien plus large frange de la population. Au contraire, si le but est de relancer la consommation, les mesures doivent être très ciblées et pragmatiques et poursuivre un objectif d'effectivité immédiate. Enfin, si l'objectif est de soutenir les ménages pauvres, autant leur verser directement des liquidités plutôt que des « chèques verts » à l'utilité toute relative dans un contexte d'urgence.

Concernant la question de la TVA en Allemagne, il est très intéressant de constater que les prix n'ont pas baissé à la même hauteur que la baisse de TVA accordée, ce qui démontre bien l'efficacité relative de cette mesure et sa contradiction potentielle avec l'objectif recherché. De plus, une telle mesure, par son caractère limité dans le temps, provoquera un trou d'air dans la consommation à partir du mois de janvier 2021. Dans un contexte de crise et surtout d'incertitude sur la durée de cette dernière, cette décision apparaît comme dangereuse.

L'Allemagne a annoncé des chiffres très élevés pour son plan de relance et notamment en garanties. Cependant, les entreprises n'y souscrivent pas. Je reste toutefois surprise de leur évolution alors même que, quelques mois auparavant, la position allemande était plutôt réfractaire à un investissement public massif, jugé trop complexe à mettre en œuvre à une échelle nationale. Cependant, il semble qu'ils se soient ravisés. Aussi, avant de juger la qualité et l'efficacité du plan de relance allemand, encore faut-il attendre de constater son déploiement effectif, en particulier pour l'investissement public.

Concernant la croissance potentielle, les avis sont divergents. Pour certains, toute période de crise entraîne mécaniquement une baisse de la croissance potentielle. Ce n'est pas toujours vrai, la crise de 1993 étant un exemple. En l'occurrence, il n'est pas possible d'affirmer aujourd'hui que la croissance potentielle diminuera. Nous savons cependant que la faiblesse de l'investissement actuel a nécessairement pour impact de diminuer la croissance potentielle à court terme. Cependant, une fois que cette crise sanitaire sera terminée et qu'un vaccin sera par exemple disponible, il est bien plus difficile de prévoir une baisse de la croissance potentielle. En effet, aucun élément ne permet de penser qu'une fois l'économie revenue à la normale, la croissance potentielle ne reprenne pas son cours.

Enfin, le verdissement est une transformation fondamentale de long terme. Savoir si une croissance verte conduit à plus ou moins de gains de productivité et d'emploi n'est pas évident et la question reste ouverte. Les débats sur la croissance potentielle ne font donc que débuter. L'impact du télétravail doit encore être déterminé pour savoir s'il augmente ou diminue la productivité lorsqu'il est pratiqué massivement.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie tous pour vos réponses très complètes auxquelles nous sommes sensibles comme nous sommes sensibles au fait que vous ayez accepté dans un délai contraint de venir à cette audition.

La réunion est close à 12 h 55.

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.

Mardi 3 novembre 2020

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Examen du rapport pour avis

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, nous allons examiner le rapport pour avis de notre commission sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021. Je rappelle que la commission des affaires sociales se réunira demain, mercredi 4 novembre, pour l'examen au fond de ce texte, qui sera débattu en séance publique la semaine prochaine.

M. Christian Klinger, rapporteur pour avis. – Le Gouvernement a présenté le 7 octobre dernier le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

Au regard des effets du projet de loi de financement sur nos finances publiques, notre commission a souhaité se saisir pour avis de ce texte. Cet avis porte principalement sur la trajectoire des comptes sociaux, dans le contexte particulier de la crise sanitaire que notre pays affronte depuis le printemps.

Cette crise est la principale raison d'un déficit sans précédent des comptes sociaux. N'oublions pas cependant, et dans une moindre mesure, que l'exercice 2019 marquait une rupture avec la dynamique de redressement des comptes enregistrée depuis 2016. Le déficit agrégé du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) a ainsi connu une aggravation, atteignant 1,9 milliard d'euros en 2019, soit 700 millions d'euros de plus qu'en 2018. Ce déficit demeure cependant inférieur à la prévision retenue au sein de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2020, qui tablait sur un solde négatif de 5,4 milliards d'euros.

S'agissant de 2020, aux termes du projet de loi qui nous est transmis, la crise sanitaire et économique résultant de la pandémie et des mesures de confinement devrait se traduire par un déficit agrégé du régime général et du FSV établi à 46,6 milliards d'euros, soit une augmentation de 44,7 milliards d'euros par rapport à 2019. La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020 tablait initialement sur un solde négatif de 5,1 milliards d'euros. Toutes les branches du régime général sont concernées par cette détérioration.

Le déficit agrégé du régime général et du FSV reste largement supérieur à celui enregistré, après la crise, en 2010, le solde négatif atteignant alors 28 milliards d'euros. La crise sanitaire, puis économique, a eu un effet « ciseaux » sur les recettes et les dépenses de la sécurité sociale. À ce stade, les recettes ont été revues à la baisse de 27,3 milliards d'euros par rapport à ce qui était prévu dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, les dépenses étant, quant à elles, majorées de 14,2 milliards d'euros.

Au sein de ces dépenses, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) 2020 devrait atteindre 218,1 milliards d'euros. La prévision de dépense a été majorée de 12,5 milliards d'euros par rapport à celle retenue en loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. Le taux de progression de l'Ondam sur l'année 2020 devrait s'établir, en conséquence, à 8,8 %. Cette augmentation, inédite depuis la création de l'objectif, intègre également les mesures en faveur de l'hôpital – revalorisation des traitements et investissement – prévues dans le cadre du Ségur de la santé.

Les prévisions de recettes doivent cependant être confirmées, au regard des incidences sur les rentrées de cotisations des mesures de couvre-feu puis du deuxième confinement. En l'absence de réévaluation de ces chiffres, le présent projet de loi de financement apparaît caduc.

En ce qui concerne 2021, le PLFSS prévoit que le déficit agrégé du régime général et du FSV soit ramené à 27,9 milliards d'euros, soit une réduction de près de 40 % par rapport à l'exercice précédent.

Le Gouvernement table, en premier lieu, sur un net rebond des recettes (+ 33,4 milliards d'euros, soit une progression de 8,7 %). Ce scénario repose cependant sur une hypothèse de relance de l'activité *a minima* volontariste. Le niveau d'activité demeure en effet largement tributaire de l'évolution de la situation sanitaire, qui n'apparaît pas, pour l'heure, maîtrisée, tant en France que chez ses principaux partenaires économiques. Or le scénario retenu par le Gouvernement pour 2021 repose notamment sur l'absence de contraintes sanitaires fortes destinées à juguler l'épidémie. L'impact du plan de relance sur la relance de la croissance reste, en outre, difficile à déterminer. Le Gouvernement estime que celui-ci devrait conduire à une progression du PIB de 1,1 %, ce qui peut paraître élevé.

Au-delà des recettes, l'aléa sanitaire devrait également déterminer le niveau des dépenses sociales en 2021, en particulier celles des dépenses d'assurance maladie. Le PLFSS 2021 prévoit une progression de l'Ondam de 7,1 milliards d'euros, celui-ci devant atteindre 225,4 milliards d'euros à la fin de l'exercice, soit une progression de 3,34 % par rapport à 2020. Une telle trajectoire s'éloigne du rythme annuel de 2,3 % retenu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, désormais totalement obsolète.

Le ministère des solidarités et de la santé a engagé une réflexion sur l'avenir même de l'Ondam, en vue de renouveler cet outil de régulation. Cette réflexion ne saurait se substituer à un travail sur la qualité et l'efficience de la dépense publique en matière de santé et ne pourra éluder un débat sur l'évolution désormais sans frein de celle-ci et ses conséquences en matière de dette sociale.

L'absence de réforme en la matière induit une absence de retour à l'équilibre à moyen terme. La trajectoire de réduction du déficit apparaît également moins soutenue que celle qui a été observée après la crise de 2008. La précédente loi de financement tablait sur un retour à l'équilibre global du régime général en 2023. Cette perspective est désormais largement repoussée, le Gouvernement ciblant un déficit du régime général et du FSV atteignant 20,2 milliards d'euros à l'horizon de 2024. Ces chiffres restent là encore à confirmer, compte tenu de la mise en place d'un deuxième confinement et de ses incidences sur la trajectoire des comptes à long terme.

La dérive des comptes sociaux n'est, quoi qu'il en soit, pas atténuée par le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale. Le Gouvernement a, en effet, fait le choix de ne pas inscrire dans le texte de mesures de redressement des comptes pour l'exercice à venir, afin de ne pas contrarier la relance de l'économie. Le report *sine die* de la réforme des retraites devrait contribuer à accroître ces difficultés. La question de la nécessaire lutte contre la fraude ne donne pas non plus lieu à de nouvelles mesures.

Compte tenu de l'ampleur des déficits des comptes sociaux enregistrés en 2020 et de ceux à venir, la question de la gestion de la dette sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) est de nouveau posée.

La loi organique et la loi du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie ont déjà prévu le transfert à la Cades de 136 milliards d'euros de dette sociale d'ici à 2023. Cette somme couvre 31 milliards de déficits cumulés à fin 2019, 92 milliards d'euros de déficits cumulés pour la période 2020-2023, et 13 milliards d'euros de dette hospitalière. La dette sociale reprise par la Cades devrait ainsi atteindre 396,5 milliards d'euros.

L'article 27 du présent projet de loi de financement précise les modalités de reprise de la dette des hôpitaux. Il y a, en premier lieu, à s'interroger sur l'assimilation de dettes liées à des dépenses d'investissement à de la dette sociale. L'essentiel de la dette hospitalière est, en effet, liée à des investissements immobiliers et ne relève pas *a priori* de dépenses d'assurance maladie.

Rappelons en outre qu'il y a un an le Gouvernement avait présenté les contours d'un « programme massif de reprise de dettes de 10 milliards d'euros sur trois ans », soit plus de 3,3 milliards d'euros par an, destiné à restaurer l'équilibre financier des établissements. Un projet de loi devait être présenté au premier semestre 2020 en même temps que la loi de programmation des finances publiques pour préciser les modalités de cette reprise. Il semblait à l'époque que c'était à l'État et non à la Cades d'opérer cette reprise.

Les deux lois du 7 août 2020 ont pourtant assigné cette mission à la Cades. Reste qu'aux termes de celles-ci, l'intervention de la Cades était en priorité dédiée au désendettement des hôpitaux, afin d'éviter selon l'étude d'impact que la dette ne menace, dans certains cas, « la pérennité de leurs missions permanentes de service public auxquelles ils ne peuvent se soustraire ». La rédaction de l'article 27 tend pourtant à orienter davantage cette intervention vers le soutien à l'investissement et à la transformation de l'offre en redonnant aux établissements les marges financières nécessaires, par le versement d'aides en capital destinées à financer tant les projets structurants que l'investissement du quotidien. Elle contribue donc à créer les conditions d'un nouveau cercle vicieux au terme duquel la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) va financer un nouvel endettement, alors qu'un plan d'investissement devrait être supporté par le budget de l'État. Je vous propose donc un amendement supprimant cet article, en vue d'éviter une telle orientation.

S'agissant de la dette sociale, le PLFSS 2021 met en avant des déficits cumulés du régime général et du FSV largement supérieurs à ceux devant être repris par la Cades pour la période 2020-2023. Le déficit cumulé atteindrait en effet 122 milliards d'euros fin 2023, alors même qu'un nouveau déficit, établi à 20 milliards d'euros, est attendu pour l'exercice 2024.

Cette trajectoire affecte directement la perspective, déjà pour partie irréaliste, d'un effacement de la dette sociale à moyen terme, retenue lors de l'adoption des deux lois du 7 août 2020. Elle reporte celui-ci sur les générations futures, tout en interrogeant sur la soutenabilité de la dette.

De fait, faute de réforme, le PLFSS tend à incarner une fuite vers l'endettement. Le remboursement de la dette sociale devrait cependant s'avérer plus complexe, compte tenu de la diminution des ressources de la Cades à partir de 2024. 2,3 milliards d'euros seront en effet appelés à financer une branche autonomie qui ressemble, pour l'heure, à une coquille vide faute de nouveaux financements. La Cades devra probablement, dans le même temps, faire face à une progression de ses charges financières liée à une remontée inévitable des taux.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, vous aurez compris que ma position sur l'équilibre général du texte est assez réservée. En tout état de cause, au-delà de l'amendement que je vous propose à l'article 27, il apparaît indispensable que le Gouvernement dépose des amendements visant à rectifier la trajectoire des comptes en 2020, voire en 2021, afin de prendre en compte les incidences des nouvelles mesures de confinement sur les recettes. Le Gouvernement a pour l'heure uniquement réévalué les dépenses attendues pour 2020 et 2021 afin, notamment, de tenir compte de l'accélération de la deuxième vague de l'épidémie. Il apparaît donc indispensable que le Gouvernement présente des amendements intégrant l'effet de ces dispositifs sur les comptes sociaux.

Sans ces corrections, un vote favorable sur l'ensemble du texte semble impossible. Le texte tel qu'il nous est transmis est, je le répète, caduc et ne respecte pas le principe de sincérité budgétaire. Ce n'est qu'à cette condition que nous pourrons émettre, à mon sens, un avis favorable à l'ensemble du dispositif, délesté de l'article 27.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie le rapporteur pour avis pour ses propos lucides, mais inquiétants, qui ne suscitent guère l'optimisme. A-t-on une idée de l'incidence du couvre-feu et du reconfinement sur l'activité des administrations de sécurité sociale ?

L'augmentation vertigineuse de la dette sociale sera-t-elle supportable à longue échéance pour la Cades ? L'hypothèse d'un amortissement en 2033 est-elle crédible ? Quelle est la stratégie d'endettement de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) pour faire face aux besoins de financement très importants en cette période ?

M. Roger Karoutchi. – Je voterai l'amendement proposé à l'article 27 par le rapporteur pour avis.

Nous sommes dans un théâtre d'ombres. L'État n'a plus d'argent, la dette est insoutenable dans le cadre du PLFSS comme du projet de loi de finances (PLF) et les projections ne tiennent plus la route. Tout est à crédit et tout est dans la dette, dont on ignore qui la paiera et si on la paiera. A-t-on une idée, sauf à prévoir un PLFSS rectificatif, de ce que coûtera le confinement actuel, dont on ne sait ni combien de temps il durera ni s'il sera le dernier, et de ce qu'il représente en termes de rétrécissement des recettes ? N'est-il pas surréaliste de voter un PLFSS pour 2021 qui ne correspondra très probablement pas à celui qui sera réalisé ?

Quel sera le niveau des dépenses supplémentaires ? En quoi le fait de transférer la dette hospitalière sur le budget de l'État changera-t-il la situation des hôpitaux ? Il y aura sans

doute un Ségur 2, voire un Ségur 3 en janvier ou février... Les règles édictées pour le PLFSS et le PLF ne sont-elles pas complètement dépassées ?

M. Michel Canevet. – Je suis dubitatif sur la sincérité de ce PLFSS, compte tenu du contexte actuel. Quelle est l'ampleur de la fraude sociale, qui déconsidère l'ensemble de nos politiques publiques ? Pour celle à la carte Vitale, on a parlé de 600 000 euros, ou de 1,8 million...

Dans le cadre de la revalorisation de la rémunération des personnels de santé, prévue dans le Ségur, y a-t-il des laissés-pour-compte, notamment dans le secteur privé ? Le rapporteur pour avis a-t-il pu mesurer le coût récurrent de ces mesures ?

Mme Christine Lavarde. – Quelle est votre position sur les crédits de l'aide médicale de l'État (AME) ? Mon groupe n'a pas changé de position depuis l'année dernière : il faudrait recentrer le dispositif pour éviter la fraude, sans laisser au bord du chemin les personnes qui ont véritablement besoin d'être soignées.

M. Jérôme Bascher. – Le Gouvernement a-t-il indiqué ce qu'il comptait faire de cette dette globale, qu'il laisse dériver volontairement ? Quel est le plan de remboursement ? Le Fonds monétaire international (FMI) vient en effet d'encourager la France à établir un plan de redressement de ses finances publiques post-crise, et donc une vision stratégique.

M. Philippe Dallier. – Il n'y aura pas de PLFSS rectificatif, on ne fera que constater le résultat au bout du compte ! Certains doutaient avant la crise du Covid qu'une réforme des retraites était nécessaire ; chacun prend conscience aujourd'hui qu'il faudra prendre des mesures pour rééquilibrer les comptes.

Un débat a lieu autour de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) : certains souhaiteraient réorienter une partie, peut-être la moitié, de ce dispositif du « 1 % logement » vers le financement des régimes de retraite. Déroulons le scénario catastrophe : d'aucuns ont en tête un démembrement complet d'Action Logement, voire la « financiarisation du patrimoine », pour employer les mots d'Éric Bocquet... Nous parlons de sommes considérables, à mettre en perspective face à la flambée de la dette.

M. Christian Klinger, rapporteur pour avis. – Pour ce qui concerne l'impact du couvre-feu et du reconfinement sur les administrations de sécurité sociale, pour l'heure, le Gouvernement n'a anticipé dans le PLFSS examiné à l'Assemblée nationale que les conséquences liées à l'accélération de la deuxième vague de l'épidémie. Il table ainsi sur une majoration des dépenses de 2,4 milliards d'euros, cette somme intégrant notamment une majoration des rémunérations des personnels hospitaliers. La majoration de l'Ondam doit permettre d'avancer au 1^{er} décembre 2020 la deuxième tranche de revalorisation salariale des personnels soignants initialement prévue en mars 2021 ; de mettre en place une gratification exceptionnelle pour les agents qui seraient amenés à augmenter leur temps de travail pour faire face à la deuxième vague ; d'augmenter les moyens des établissements de santé de façon à compenser les surcoûts. Il est également prévu de déléguer une enveloppe de 100 millions d'euros aux agences régionales de santé (ARS) afin d'organiser la gestion en temps de crise.

S'agissant des recettes, il n'y a pour le moment aucune modification de la trajectoire, ce qui rend le texte caduc. La commission des comptes de la sécurité sociale estime qu'un ralentissement de la masse salariale de 1% équivaut à 2,06 milliards d'euros de pertes de cotisations, ce qui est énorme. Le ralentissement de la masse salariale était estimé à

7,9 % lors de la présentation du texte en raison des mesures du premier confinement. Il y a fort à craindre que ce taux ne soit aujourd’hui obsolète en raison du deuxième confinement. Les dépenses sont estimées, mais pas les baisses de recettes ; nous allons droit dans le mur...

Pour ce qui concerne l'évolution de la dette sociale et la stratégie d'endettement de l'Acoss, la prolongation de la CRDS devrait accompagner la prorogation du mandat de la Cades. Il en va de même pour l'affectation d'une partie de la CSG. Reste que la loi du 7 août 2020 prévoit de réaffecter à la branche autonomie une partie de la fraction de contribution sociale généralisée (CSG) actuellement versée à la Cades. Par ailleurs, afin de pérenniser le prolongement de la durée de vie de la Cades, le versement, par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), de sa contribution annuelle de 2,1 milliards d'euros a été prorogé. Les réserves de ce fonds étant cependant insuffisantes pour maintenir le montant de ce versement jusqu'en 2033, la contribution annuelle sera ramenée à 1,45 milliard d'euros à partir de 2025. Au total, en 2025, les ressources de la Cades seront donc amputées de 3 milliards d'euros, soit 16 % de ses recettes actuelles.

Plus généralement, s'agissant de l'évolution des ressources affectées à la Cades sur la période 2020-2033, les hypothèses macroéconomiques retenues pour définir la trajectoire peuvent paraître irréalistes. Le Gouvernement tablait, en effet, en août dernier, sur une progression des recettes de CSG et de CRDS de près de 2 % par an, en moyenne, sur 2020-2033. La poursuite de la crise sanitaire rend une telle progression totalement aléatoire à court terme.

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le PLFSS 2021 prévoie une chute du résultat net de la Cades, soit le montant des ressources minoré des charges, de 12,6 % entre 2019 et 2024. Dans ces conditions, l'hypothèse d'un amortissement de l'intégralité de la dette sociale reprise par la Cades à l'horizon de 2035, et non plus 2033, peut apparaître plausible.

S'agissant de l'Acoss, sa stratégie illustre la fuite vers l'endettement dont je parlais dans mon intervention. L'article 23 du PLFSS prévoit en effet de maintenir le plafond d'emprunt de l'Acoss à 95 milliards d'euros, soit le niveau atteint après le déclenchement de la crise sanitaire.

Ce plafond élevé est supposé répondre à une logique de prudence. Il tient compte du changement de politique de financement mis en œuvre en avril dernier. Le financement, désormais opéré par l'Agence France Trésor, n'est plus opéré à cinq ou sept jours, mais sur une période plus longue afin de faire face à une éventuelle fermeture des marchés financiers en raison de nouvelles mesures de confinement. Compte tenu de cette nouvelle politique, l'Acoss disposait, au 21 octobre dernier, d'un financement lui permettant de couvrir ses échéances jusqu'au 27 novembre 2020. De fait, il existe une réelle décorrélation entre les besoins de financement du moment et le niveau de financement. En dépit de cette révision de leur politique de financement, le président et directeur général de l'Acoss, auditionnés récemment, sont pourtant relativement optimistes,...

J'en viens à la fraude sociale. La Cour des comptes estimait en 2019 la fraude sur les prestations à 771 millions d'euros, et celle sur les cotisations entre 6 et 8 milliards d'euros. Le coût du Ségur de la santé est estimé à 8,8 milliards d'euros pour 2021.

Christine Lavarde, nous examinerons la question de l'AME dans le cadre de l'examen de la mission « Santé ».

Jérôme Bascher, j'ai répondu à votre question sur la solution choisie pour la dette.

Philippe Dallier, on cherche l'argent là où il y en a...

Article 27

M. Christian Klinger, rapporteur pour avis. – L'article 27 du présent projet de loi de financement précise les modalités de reprise de la dette des hôpitaux par la Cades. Je vous rappelle qu'aux termes des deux lois du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie, l'intervention de la Cades était en priorité dédiée au désendettement des hôpitaux afin d'éviter que la dette n'affecte l'exercice de leurs missions de service public.

Pourtant, l'article 27 tend à orienter davantage cette intervention vers le soutien à l'investissement et à la transformation de l'offre. Il contribue donc à créer les conditions d'un nouveau cercle vicieux aux termes duquel la CRDS va financer un nouvel endettement hospitalier. Je rappelle que ce plan d'investissement devrait être supporté par le budget de l'État.

L'amendement n° 93 vise donc à supprimer cet article en vue d'éviter une telle orientation.

L'amendement n° 93 est adopté.

M. Claude Raynal, président. – Quel est votre avis sur l'ensemble du PLFSS ?

M. Christian Klinger, rapporteur pour avis. – Compte tenu des éléments que j'ai précédemment exposés, il est défavorable.

La commission émet un avis défavorable sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Santé » - Examen du rapport spécial

M. Christian Klinger, rapporteur spécial. – Les crédits de la mission « Santé » vont renouer en 2021 avec une logique de progression, abandonnée lors de l'exercice précédent. Les crédits de paiement demandés s'élèvent à 1 329,2 millions d'euros. À périmètre constant, ce montant correspond à une augmentation de 11,4 % par rapport aux montants inscrits en loi de finances pour 2020.

Cette mission est composée de deux programmes : le 204, dédié à la prévention, à la sécurité sanitaire et à l'offre de soins, et le programme 183, consacré à la protection maladie, et dont 99,3 % des crédits seront consacrés en 2021 à l'aide médicale de l'État (AME).

La combinaison des mesures de périmètre enregistrées ces dernières années sur le programme 204 et de la progression sans frein des dépenses d'intervention du programme 183 conduit aujourd'hui à faire de celui-ci le principal poste de dépenses de la mission « Santé ». La mission semble donc se résumer au financement de l'AME puisque 79,8 % des crédits demandés en 2021, soit 1,061 milliard d'euros, lui sont dédiés.

Ces crédits devraient ainsi progresser de 15,4 %. Les crédits dédiés à l'AME de droit commun atteindront 989,5 millions d'euros en 2021, soit une hausse de 12,7 % par rapport à la loi de finances pour 2020. Entre 2012 et 2019, le nombre de bénéficiaires de l'AME de droit commun a déjà progressé de 32 %, induisant une majoration des dépenses de près de 51 %.

Je vous rappelle qu'une réforme adoptée en loi de finances pour 2020 à l'initiative du Gouvernement devait en limiter le coût. Notre commission l'avait jugé à l'époque insuffisante. Un an plus tard, une majoration conséquente des crédits nous est proposée. La réforme qui prévoyait une obligation de présence physique lors du dépôt d'une demande d'AME ou la subordination de certaines opérations à un délai de présence sur le territoire n'est toujours pas entrée en vigueur, faute de décrets d'application. Le nombre de bénéficiaires ne fléchit donc pas : 350 000 personnes environ étaient enregistrées fin mars 2020, soit une progression près de 5 % en trois mois. Une telle évolution annonce d'ailleurs une exécution en 2020 délicate.

Plus que jamais, le dynamisme des dépenses d'AME incite à l'adoption de mesures structurelles réellement efficaces visant le panier de soins, afin de limiter sa progression, de répondre à l'impératif de sincérité budgétaire et de garantir la soutenabilité de la mission.

Si la dotation pour soins urgents bénéficie, de son côté, d'une mesure de périmètre avec le transfert de 30 millions d'euros en provenance du budget de l'assurance-maladie, ce transfert permet de financer la mesure de réduction du maintien du droit de l'assurance maladie de un an à six mois pour les assurés dont le titre de séjour a expiré. Celle-ci devrait se traduire par un effet de déport vers le recours à l'AME. Ce transfert ne résout pas, en outre, la question de la sous-budgétisation récurrente de la dotation pour soins urgents et de la dette à l'égard de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM).

La part croissante des dépenses de l'AME dans la mission « Santé » tend, en tout état de cause, à réduire celle-ci à une enveloppe de financement de ce dispositif. Je m'interroge donc sur l'opportunité de maintenir la mission en tant que telle alors qu'il serait possible de rattacher l'AME à la mission « Immigration, asile et intégration », tant elle constitue un facteur de croissance de l'immigration irrégulière.

La majoration des crédits du programme 204, relatif à la prévention, à la sécurité sanitaire et à l'offre de soins, soit 260,2 millions d'euros en 2021, est en progression de 29,5 %. Elle consiste, pour l'essentiel, en une mesure de périmètre destinée à répondre aux besoins de financement de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna. Elle n'est donc pas spécifiquement liée à la crise sanitaire, ce qui peut conduire à s'interroger sur l'utilité du programme en matière de santé publique. Deux éléments viennent étayer ce constat.

Le principal opérateur en matière de santé publique, Santé publique France, qui incarne la lutte contre la pandémie, a été transféré vers le budget de la sécurité sociale l'an dernier. La crise sanitaire souligne un peu plus que les missions qui lui sont assignées, comme celles de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), également transférée l'an dernier, ne relèvent pas d'une logique contributive que suppose leur rattachement au budget de la sécurité sociale. Ce transfert n'est pourtant pas remis en cause dans le présent projet de loi de finances. Il n'est pourtant pas logique que les 4,6 milliards d'euros dédiés versés à Santé publique France pour la mise en place d'une politique de prévention contre la covid soient à la charge de la sécurité sociale.

Par ailleurs, 60 % des crédits du programme 204 sont tournés vers le financement de deux sous-actions – financement de l’agence de santé de Wallis-et-Futuna et aide aux victimes de la Dépakine –, ce qui laisse peu de marges de manœuvre budgétaire pour les autres actions.

L’augmentation des crédits accordés à l’agence de santé de Wallis-et-Futuna répond aux remarques répétées du Sénat sur la sous-budgétisation observée au cours des derniers exercices. Elle ne saurait cependant constituer une fin en soi et incite à la mise en œuvre effective de réformes structurelles. Elle interroge également quant à l’absence de financements en provenance de la mission « Outre-mer ».

De fait, le déséquilibre entre les deux programmes et le transfert des opérateurs de santé vers le budget de la sécurité sociale posent le problème de la viabilité de la maquette budgétaire.

Celle-ci est également fragilisée par la question du financement des deux derniers opérateurs de la mission, au risque de susciter des interrogations sur la pertinence de leur maintien au sein du programme 204. Plus de 50 % du budget de l’Institut national du cancer (INCa) sont ainsi financés *via* la mission « Recherche ». Les dépenses de personnel de l’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (Anses) sont, quant à elles, prises en charge par la mission « Agriculture ».

Ma dernière observation portera sur les indicateurs de performance. Ceux qui sont retenus pour l’ensemble de la mission – espérance de vie et état de santé perçu – s’avèrent insuffisamment renseignés ou peu pertinents. Il y a lieu de s’interroger, dans ces conditions, sur leur maintien.

Les résultats insuffisants obtenus aux indicateurs de performance retenus dans le cadre du programme 204 – lutte contre le tabagisme, vaccination contre la grippe et dépistage du cancer colorectal – suscitent, quant à eux, des interrogations sur l’efficacité de la dépense publique en matière de prévention.

Vous l’aurez compris, compte tenu des éléments que je viens d’évoquer, les crédits de la mission ne peuvent faire l’objet d’une adoption en l’état. Je vais désormais travailler avec la rapporteure pour avis des affaires sociales pour présenter une position commune sur l’aide médicale d’État et vous propose, en attendant, de réservier notre vote sur les crédits de la mission.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je partage l’avis de **Christian Klinger** sur cette mission.

L’indemnisation des victimes de la Dépakine se voit dotée d’importants moyens budgétaires au sein du programme 204. Les exercices précédents ont été marqués par une sous-exécution des crédits dédiés. Le montant inscrit pour 2021 respecte-t-il le principe de sincérité budgétaire ?

Quels sont les moyens juridiques mis à disposition de la lutte contre la fraude à l’AME ? Quels sont les montants récupérés ?

M. Roger Karoutchi. – En 2015, j’avais dit à Marisol Touraine que si l’on ne faisait rien pour modifier l’AME, qui représentait alors à peu près 700 millions d’euros, cinq ans plus tard celle-ci dépasserait le milliard. La ministre répondit, me houssillant quelque peu,

qu'elle allait visser le système pour éviter les dérapages. Le milliard est aujourd’hui dépassé et on ne s’arrêtera pas là...

Comme il n'y a pas de maîtrise de l'immigration clandestine, l'AME ne saurait être maîtrisée, sauf à changer le système. J'avais ainsi fait adopter par le Sénat, voilà trois ou quatre ans, un amendement visant à différencier au sein de l'AME les dépenses absolument nécessaires et urgentes, et celles « de confort », même si le terme n'est pas adapté. Nous n'avons pas été suivis.

Les décrets d'application de la timide réforme adoptée l'an dernier ne sont jamais parus à cause des tensions qui existent sur ce sujet au sein de l'administration et du Gouvernement. L'AME devrait être rattachée à la mission « Immigration, asile et intégration » afin de globaliser la dépense. À défaut, ce problème restera incompréhensible et difficile à gérer.

La solution est non pas de supprimer l'AME, mais de la réformer en la cadrant et la régulant pour la rendre supportable financièrement. On en est très loin et je ne vois pas de proposition du Gouvernement en ce sens.

M. Sébastien Meurant. – Je rejoins les propos de Roger Karoutchi au sujet de l'AME. En France, on prodigue des soins aux ressortissants de pays où ces soins n'existent pas. Cette filière d'immigration clandestine ne fera donc inévitablement que croître. Le problème est que, en ce moment, tout particulièrement, on explique aux Français qu'on les confine et qu'on restreint leurs libertés, parce que l'hôpital public n'est plus capable de les accueillir. Immanquablement, la question de l'aide médicale de l'État se pose. L'existence même de cette aide se discute, car, je le rappelle, elle profite à des personnes qui n'ont pas le droit d'être sur le territoire national. Aujourd'hui, alors que l'on ferme des milliers de lits dans les hôpitaux, le poids de cette dépense augmente sans cesse.

Pour finir, je citerai les propos de Fabrice Leggeri, directeur de l'agence Frontex qui, ici même, lors d'une audition devant la commission des affaires européennes en avril 2020, a dit : « La politique de gestion des frontières et la politique migratoire de l'Union européenne auront du mal à être prises au sérieux tant que l'éloignement des étrangers en situation irrégulière ne fonctionne pas pleinement. » Le sujet est brûlant et appelle des réponses urgentes de la part du Gouvernement.

M. Philippe Dallier. – Il y a quelques années, certains hôpitaux se sont trouvés en grande difficulté financière, car ils ne parvenaient pas à se faire rembourser des dépenses d'AME, déjà en forte hausse. À l'époque, des solutions avaient été trouvées pour rééquilibrer leurs comptes. Dispose-t-on d'indicateurs pour savoir si, aujourd'hui, ces dépenses sont bien payées aux hôpitaux, et ce en temps et en heure ?

M. Christian Klinger, rapporteur spécial. – S'agissant de la Dépakine, le présent projet de loi de finances prévoit une majoration de 3,6 millions d'euros des crédits dédiés aux actions juridiques et contentieuses. 57,2 millions d'euros, soit 22 % des crédits du programme sont ainsi prévus à cet effet. Cette somme vise, notamment, le financement de l'indemnisation des victimes de la Dépakine par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (Oniam). Le montant de l'indemnisation, entièrement prise en charge par l'État, est estimé à 424 millions d'euros sur six ans, soit en moyenne 77 millions d'euros par an, chiffre retenu par la loi de finances pour 2018. Reste que le dispositif a peiné à être mis en œuvre.

De fait, au 9 juillet 2019, le montant total des offres adressées par l’Oniam s’élevait à 3 384 000 euros, les offres acceptées atteignant 1 840 000 euros. Le Gouvernement a pris acte de ces difficultés en proposant, dans le projet de loi de finances pour 2020, un nouveau dispositif à même de réduire les délais d’instruction. Il a également proposé l’annulation de 74 millions d’euros de crédits en loi de finances rectificative pour 2019.

Ce nouveau mécanisme semble plus efficace. Le montant total des offres proposées par l’Oniam au 30 juin dernier s’élève ainsi à 15,6 millions d’euros. Environ 7,3 millions d’euros ont d’ores et déjà été versés aux victimes.

Le montant retenu dans le présent projet de loi de finances prend acte de cette réforme et apparaît donc davantage en phase avec le principe de sincérité budgétaire que lors des précédents exercices.

S’agissant de l’aide médicale d’État maintenant, sujet qui suscite de nombreux débats, parallèlement à la réforme adoptée l’an dernier, le Gouvernement tablait sur un renforcement des contrôles pour juguler la hausse tendancielle des prestations, avec un objectif de contrôle de 12 % des bénéficiaires de l’AME à l’horizon de 2020. La centralisation attendue de l’instruction des demandes d’AME au sein des caisses d’assurance maladie de Paris, Bobigny et Marseille et l’accès à la base de données VISABIO, qui permet de détecter en amont les fraudes concernant l’accès à l’AME de droit commun et aux soins urgents devaient permettre d’atteindre cet objectif. Reste que la période de confinement a conduit à réviser cette perspective : le taux de dossiers contrôlés ne devrait ainsi s’élèver qu’à 10 % à la fin du présent exercice.

À ces enquêtes *a priori* s’ajoutent des contrôles ciblés sur des soins présentant des coûts élevés ou des anomalies, en vue de détecter d’éventuels abus. Près de 3,2 millions d’euros auraient ainsi été récupérés en 2019 contre 0,5 million d’euros en 2018. Ce montant peut néanmoins sembler relativement faible au regard du coût actuel de l’AME.

Pour répondre plus précisément à mes collègues Karoutchi et Meurant, l’idée serait en effet d’intégrer l’AME à la mission « Immigration, asile et intégration », car il faut régler le problème à la source. Je rappelle ces chiffres : une hausse de 32 % des bénéficiaires conduit à une hausse de 51 % des dépenses... Si l’on ne fait rien, nous verrons l’AME continuer à augmenter d’une centaine de millions chaque année.

Je souhaite désormais travailler avec la rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales pour trouver un dispositif permettant de conditionner l’AME à des soins urgents, afin d’en réduire le coût.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Le budget de la mission intègre-t-il les conséquences financières du décret qui reconnaît la covid-19 comme une maladie professionnelle pour les personnels de santé ? Ce budget provisionne-t-il par ailleurs des crédits supplémentaires au cas où cette mesure serait étendue aux personnes travaillant à domicile et aux travailleurs sociaux ?

M. Christian Klinger, rapporteur spécial. – Rien n’est prévu dans le budget de la mission « Santé », car ces dépenses relèvent du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

À l'issue de ce débat, la commission décide de résERVER son vote sur les crédits de la mission « Santé ».

Article 59

M. Christian Klinger, rapporteur spécial. – L'article 59, introduit hier par l'Assemblée nationale vise l'indemnisation des victimes de la Dépakine. En l'état actuel du droit, l'Oniam peut se substituer aux laboratoires et aux assureurs qui refusent d'indemniser les victimes de la Dépakine. Une fois le versement effectué, l'Oniam peut se retourner vers les tribunaux pour exiger un remboursement de la part des laboratoires et assureurs concernés. La loi permet d'ajouter à ce remboursement une pénalité de 30 %. L'Assemblée nationale a souhaité porter ce taux de pénalité à 50 %. Cette majoration va incontestablement dans le bon sens et devrait dissuader les laboratoires et assureurs de ne pas procéder à l'indemnisation directe des victimes. Je vous propose donc d'adopter cet article.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 59.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Régimes sociaux et de retraite », compte d'affectation spéciale « Pensions » - Examen du rapport spécial

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale. – La mission « Régimes sociaux et de retraite » couvre tout ou partie des besoins de financement de dix régimes spéciaux de retraite déficitaires du fait de leur déséquilibre démographique, rendant la contribution de l'État solidaire obligatoire. Pour 2021, cette contribution de l'État sera de 6,153 milliards d'euros, en baisse de 74,2 millions d'euros par rapport à 2020.

Les deux tiers des crédits sont consacrés à la SNCF, à la RATP et au financement du congé de fin d'activité des conducteurs routiers, soit 4,195 milliards d'euros. 810 millions d'euros sont prévus pour financer le régime des marins. Enfin, 1,149 milliard d'euros est alloué aux régimes fermés des mines, de la SEITA – Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes –, de l'ORTF – Office de radiodiffusion-télévision française – et des régies ferroviaires d'outre-mer.

Je rappelle que le projet de loi instituant un système universel de retraite a été voté, en première lecture à l'Assemblée nationale, le 5 mars 2020. Depuis, il a été mis en sommeil par le Président de la République. Toutefois, le 15 juillet 2020, le Premier ministre Jean Castex a rappelé que l'objectif était « de créer un système universel de retraite qui implique clairement la disparition à terme des régimes spéciaux, tout en prenant pleinement en considération la situation des bénéficiaires actuels de ces régimes ». Il a également insisté sur la nécessité d'améliorer le contenu et la lisibilité de la réforme via la reprise d'une concertation.

Les parlementaires seront-ils associés à cette étape ? Obtiendrons-nous tous les éléments chiffrés qui faisaient cruellement défaut dans le projet de loi initial, lequel nous renvoyait à de multiples ordonnances ? Je ne dispose à cet instant d'aucun élément supplémentaire, car les réponses à mes questionnaires sur le sujet sont vides. Je n'ai donc pas plus d'éléments concernant l'équité ou la soutenabilité de la réforme, ce qui nous pose pourtant bien des questions.

Enfin, je précise que les crises sanitaires en cours sont susceptibles d'avoir un impact sur les comptes de la mission.

Parmi mes constats, une surmortalité parmi les pensionnés des régimes des mines a été observée dans les régions Île-de-France et Grand Est ; le régime des marins doit faire face à une baisse de cotisations, et je m'inquiète toujours de l'impact du Brexit ; on n'observe pas de surmortalité significative à la SNCF et à la RATP : les cotisations ont été versées normalement, mais elles seront en partie remboursées par l'État, car celui-ci les a rendues éligibles au dispositif d'activité partielle, soit 78 millions d'euros pour la SNCF et 16 millions d'euros pour la RATP en l'état des estimations.

Depuis l'an dernier, la SNCF bénéficie d'un régime fermé, puisque les nouveaux entrants cotisent à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). En outre, une convention prévoyant la compensation des cotisations à la SNCF devait être signée en juillet 2020, mais on l'attend toujours, ce qui fragilise d'autant le financement du régime spécial. Par ailleurs, les pertes d'exploitation liées aux mouvements sociaux qu'a connus la SNCF sont estimées à 614 millions d'euros en 2019 et 330 millions d'euros en 2020, contre 150 millions d'euros à la RATP.

Le premier défi auquel doit faire face la SNCF, dans un contexte de crise et d'ouverture à la concurrence, est le maintien de son chiffre d'affaires et l'amélioration de sa rentabilité.

Concernant la performance de gestion des retraites, la caisse de retraite de la SNCF, qui a signé la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2018-2021, doit réduire ses frais de 15 % sur quatre ans et réduire ses effectifs de gestion de 2 à 2,5 % par an. Résultat : de 2014 à 2017, au lieu de réaliser 2 millions d'euros d'économies, on constate un surcoût de 2,1 millions d'euros ; et pour 2020, encore de 1,5 million d'euros supplémentaires.

Dernier mot sur la contribution solidaire et nécessaire de l'État à l'ensemble de ces régimes spéciaux déficitaires : si son fondement est indiscutable, il se trouve quand même que l'État contribue au financement d'avantages spécifiques qui, eux, sont parfaitement discutables. Pour la SNCF et la RATP, le coût supporté par l'État serait de 970 millions d'euros annuels – 570 millions pour la SNCF et 400 millions pour la RATP selon la Cour des comptes. Une réforme sur ce point serait la bienvenue. C'est une grande partie de l'objet de la réforme projetée.

À titre personnel, je relève que le régime de la SNCF est fermé, ce qui fait que l'un des régimes spéciaux les plus importants est de toute façon voué à disparaître.

Je vous présente maintenant les crédits du compte d'affection spéciale (CAS) « Pensions ». Celui-ci retrace les opérations relatives aux pensions civiles et militaires de retraite et d'invalidité des agents de l'État : 60,2 milliards d'euros sont prévus pour 2021, dont 56,7 milliards d'euros pour les seules pensions civiles et militaires, 1,94 milliard d'euros pour les ouvriers des établissements industriels de l'État, et 1,54 milliard d'euros pour les pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre.

Le CAS « Pensions » devrait générer des excédents - c'est une bonne nouvelle ! - grâce à la contribution employeur de l'État toujours supérieure aux dépenses. Pour mémoire, le taux de la cotisation patronale est de 74,28 % pour les civils et de 126,07 % pour les

militaires. Ces taux sont appliqués à la masse salariale cotisable de chaque ministère, puis imputés sur les programmes des ministères employeurs.

L'excédent prévisionnel est de 759 millions d'euros en 2021, soit un peu moins qu'en 2020, exercice lors duquel celui-ci atteindrait 1,2 milliard d'euros après révision de la prévision initiale. Le solde cumulé du CAS « Pensions » atteindrait donc 9,9 milliards d'euros fin 2021. Notez la substantielle contribution du CAS à l'équilibre général du système de retraite, puisque le déficit de la branche vieillesse s'élèverait à 25,4 milliards d'euros !

Le solde cumulé du compte d'affection spéciale devrait continuer de croître jusqu'en 2027, puis devenir légèrement négatif jusqu'en 2050, puis 2063, ce qui correspond à la fin de la génération du papy-boom.

Notons cependant que l'État emploie de plus en plus de contractuels, qui n'alimentent pas le CAS « Pensions », mais la CNAV, ce qui se traduit par une baisse de recettes immédiate, mais par des économies sur le long terme, puisque les pensions seront moins nombreuses.

Je ferai un point sur le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) du 15 octobre 2020 concernant l'impact de la crise sanitaire. Nous ne disposons pour l'instant que des effets de la crise d'ici 2024.

Selon Santé publique France, la surmortalité entre le 1^{er} mars et le 31 juillet dernier a été de 30 224 morts, dont 19 750 en hôpital et 10 474 dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Pour la population générale, on constate 88,5 % de surmortalité chez les plus de soixante-cinq ans. Si, entre 2013 et 2019, l'espérance de vie a augmenté de un mois par an, la crise sanitaire induirait une baisse de l'espérance de vie à soixante ans de 0,3 an.

Mais, en l'absence de résurgence significative en 2021 – je crains d'être très optimiste –, l'espérance de vie devrait reprendre sa hausse tendancielle. Il pourrait même y avoir un rebond en 2021 s'expliquant par le fait que l'épidémie a accéléré le décès de certaines personnes âgées qui, sans le virus, seraient peut-être décédées en 2021.

L'effectif des retraités baisserait de 22 500 en 2020 soit 0,15 %. Celui des agents hospitaliers devrait progresser de 15 000 selon le Ségur de la santé. D'après les projections, le déficit du système de retraite augmenterait de 1 % du PIB en 2020, puis baisserait jusqu'à 0,2% du PIB en 2024.

Je parle là de l'ensemble du système de retraite et non spécifiquement des régimes des fonctionnaires pour lesquels l'équilibre pour l'année 2021 est marqué par des caractéristiques intéressantes : la baisse de l'excédent dans un contexte de progression – faible – des dépenses prévues, mais de légères baisses des recettes. La progression des dépenses aurait été plus significative que prévu si les taux de liquidation effectifs ne baissaient pas dans un contexte pourtant marqué par un faible effet volume et une faible indexation. Dans ces conditions, à taux de cotisation salariale inchangé, le solde du compte ne reste positif que grâce à la réduction du taux de liquidation des pensions.

Pour conclure, je réaffirme être très impatiente qu'une réforme des retraites puisse être engagée. Toutefois, en attendant qu'elle voie le jour, il faut bien verser les pensions. Je

préconise donc l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – En matière de retraite, il existe de grandes différences entre les fonctionnaires et les salariés du privé, notamment pour ce qui concerne le taux des cotisations patronales – plus de 74 % pour les fonctionnaires, moins de 20 % pour le privé. Dans le cadre de l'élaboration d'un système universel, le seul rapprochement de ces régimes pourrait prendre des années.

Les régimes spéciaux dits « fermés » sont des acquis. Il est toujours très compliqué de les remettre en cause. C'est pourquoi la commission des affaires sociales a tendance à proposer des mesures paramétriques. D'ailleurs, une réforme des retraites en tant que telle ne peut se concevoir que si le solde est équilibré. Or le projet de loi instituant un système universel de retraite, dans sa version initiale, augurait déjà d'un déficit structurel en 2024 – 10 à 12 milliards d'euros selon les critères retenus, le taux de croissance et le taux de chômage notamment.

Nous préconisons à la fois des mesures d'âge - nous pensons à une réforme Touraine accélérée et à un décalage de l'âge de départ à la retraite. La France est en effet le seul pays de l'OCDE où cet âge légal est encore fixé à 62 ans.

Pour finir, je remarque que des mesures contradictoires affectent l'équilibre du système de retraite des fonctionnaires : d'une part, on embauche moins de fonctionnaires – je rappelle que le Gouvernement voulait supprimer 50 000 postes sur le quinquennat –, ce qui déséquilibre les régimes de retraite ; d'autre part, les mesures du Ségur de la santé, qui prévoit une hausse des salaires, et donc des cotisations supplémentaires, améliorent le solde de ces régimes.

Mes conclusions rejoignent celle de la rapporteure. Dès lors qu'il faut assurer le financement des régimes, je suis favorable à l'adoption des crédits de cette mission et du CAS.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je partage évidemment l'analyse de la rapporteure et du rapporteur pour avis. Compte tenu du contexte actuel, je suis assez surpris de la réponse du Gouvernement, d'autant qu'il doit, en tout état de cause, fournir les éléments d'information demandés par le Parlement pour évaluer correctement la situation financière de nos régimes de retraite.

Par ailleurs, je partage le constat de la nécessité de s'attaquer au dossier des retraites, qui est difficile, mais sur lequel il faut se pencher sérieusement et rapidement pour aboutir à une issue différente de celle que l'on a connue au début de l'année.

M. Arnaud Bazin. – Dans les collectivités locales, on emploie parfois des fonctionnaires d'État en détachement, pour lesquels on verse des cotisations sociales. J'ai pu constater que la variation de ce taux de cotisations pouvait être très brutale et imprévisible d'une année sur l'autre. Quelle sera l'évolution de ce taux entre 2020 et 2021 ?

M. Roger Karoutchi. – Je suis consterné que des organismes publics aient osé écrire que les personnes qui sont mortes du virus en 2020 l'auraient probablement été en 2021 d'autre chose. Il aurait pu faire preuve d'un peu plus de décence.

Concernant les comptes de la RATP et de la SNCF, il faut reconnaître que ces sociétés sont confrontées à un problème fondamental : elles ont moins besoin qu'avant de cheminots ou d'agents en raison de la modernisation et des progrès de l'automatisation et des technologies. Il y aura de toute façon de moins en moins d'actifs et de plus en plus en plus de retraités : l'équilibre est impossible.

Pour autant, il faut essayer de réduire le déficit de ces deux régimes. On peut encore progresser dans ce domaine en faisant reculer davantage l'âge de départ à la retraite. Ce n'est pas simple : la preuve, c'est que le Sénat, dans sa grande sagesse, a accepté d'adopter le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, en contrepartie de l'assurance du Gouvernement que l'on ne toucherait pas aux régimes de retraite pour rassurer les syndicats. Il est donc trop tard aujourd'hui pour revenir sur cet engagement.

Pour ma part, j'aurais préféré que le Gouvernement commence par réformer les régimes spéciaux avant d'envisager une réforme globale du système.

M. Marc Laménie. – Je partage l'analyse de Roger Karoutchi sur la situation de la RATP et de la SNCF.

Madame la rapporteure, vous avez parlé de régime « fermé » : dans ces conditions, quelles sont les perspectives à court et moyen terme pour cette mission et le CAS ?

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale. – Comme le rapporteur général, je déplore que le Gouvernement ne nous ait pas transmis d'éléments d'information. Nous manquons de beaucoup trop de données aujourd'hui.

Arnaud Bazin, le taux des cotisations sociales patronales ne variera pas en 2021, mais le différentiel de taux est en effet important.

Roger Karoutchi, je me doutais que l'analyse de la mortalité ne vous laisserait pas indifférent. Cela étant, cette observation étaie la probabilité d'un rebond de l'espérance de vie en 2021, information à la fois étonnante et sérieuse qui doit figurer dans mon rapport.

S'agissant de l'avenir du régime spécial de retraite de la SNCF, je précise qu'il y a 122 000 cotisants pour 242 000 pensionnés, soit 0,5 cotisant pour un pensionné. Ce ratio est de 0,8 à la RATP.

Pour réduire les déficits, il faudra probablement jouer sur la durée d'extinction du régime. Certes, le régime de retraite de la SNCF est fermé aujourd'hui, mais ce qui fonde une partie de la contestation face à la réforme, ce sont justement les régimes spéciaux : la solidarité de l'État est-elle légitime ? Deux solutions existent : soit on attend tranquillement l'extinction du régime, soit on l'accélère. En tout cas, le déficit sera impossible à compenser complètement par des mesures paramétriques.

Marc Laménie, le devenir de cette mission et de ce compte d'affection spéciale est de s'éteindre si l'on tend vers un régime universel. Il n'y aura plus de régimes spéciaux ni de régime propre aux fonctionnaires. Cela étant, il faut relativiser ce constat : il semblerait que la réforme ne soit pas pour tout de suite et que l'on examinera encore longtemps les crédits de cette mission et de ce compte d'affection spéciale.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Projet de loi de finances pour 2021 – Mission « Conseil et contrôle de l’État » - Examen du rapport spécial

M. Christian Bilhac, rapporteur spécial. – Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une hausse de 1,9 % des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l’État », qui sera ainsi dotée de 718,7 millions d’euros en crédits de paiement.

Cette hausse bénéficie à près de 90 % au programme « Conseil d’État et autres juridictions administratives », qui concentre plus des deux tiers des crédits de la mission. L’augmentation de 19,5 millions d’euros de crédits pour ce programme va de pair avec la création de 29 emplois.

Cette augmentation substantielle des crédits des juridictions administratives entraîne un dépassement de 31 % par rapport à la programmation pluriannuelle. La hausse du nombre de requêtes devant les juridictions administratives n’avait pas été anticipée lors de l’élaboration du budget triennal et explique en partie ces dépassements. Les juridictions administratives font en effet face à une hausse considérable des recours. Celle-ci atteint plus de 5 % en moyenne annuelle depuis près de cinquante ans et 110 % en moyenne au cours des vingt dernières années.

La Cour nationale du droit d’asile (CNDA) est, comme les années précédentes, bénéficiaire de la hausse des crédits. Elle a ainsi enregistré en 2019 le nombre de recours le plus important qu’elle ait connu depuis sa création, avec 59 091 entrées enregistrées. Cela représente une augmentation de 40 % par rapport à 2018.

En outre, la crise sanitaire a entraîné un nouvel allongement des délais de jugement. Ces derniers sont pourtant supérieurs de près d’un mois aux délais inscrits dans la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d’asile. C’est pourquoi le renforcement du budget de la Cour nationale du droit d’asile est indispensable, dans le prolongement des précédentes lois de finances. J’insiste cependant sur le fait que le budget des autres juridictions administratives ne doit pas être oublié.

Grâce à un important travail de réforme, le délai prévisible moyen de jugement devant les tribunaux administratifs a été divisé par deux en vingt ans. Cette dynamique vertueuse pourrait être fragilisée en raison de l’augmentation du contentieux des étrangers.

En 2019, cette hausse du contentieux a représenté 80 % de l’augmentation totale des entrées devant les tribunaux administratifs. Ce constat appelle une vigilance particulière sur les délais de jugement des juridictions administratives au cours des prochaines années.

Les crédits demandés pour la justice administrative augmentent de 2 %, en dehors de ceux qui sont accordés à la Cour nationale du droit d’asile. Cette évolution permettra la création de 28 emplois autorisés en 2021 destinée, d’une part, au renforcement des tribunaux administratifs et, d’autre part, à la nouvelle cour administrative d’appel de Toulouse. Là encore, cette évolution me paraît non seulement souhaitable, mais encore nécessaire.

M. Claude Raynal, président. – Pour Toulouse ?... Avis très favorable !
(Sourires)

M. Christian Bilhac, rapporteur spécial. – Je serai plus concis sur les crédits des autres programmes, qui évoluent peu dans l'ensemble par rapport à 2020.

Le budget du Conseil économique, social et environnemental (CESE) est stable en 2021, malgré le récent accroissement de son activité.

Le CESE avait bénéficié d'une augmentation de 10 % de ses crédits en 2020 pour l'organisation de la convention citoyenne pour le climat. En intégrant les moyens mis à disposition par le CESE, le coût de l'organisation de cette convention citoyenne pour le climat s'élève à 6,3 millions d'euros contre les 4,2 millions d'euros initialement prévus. Comme vous le savez, l'activité du CESE devrait également être renforcée en 2021 en vertu du projet de loi organique relatif au CESE que nous avons adopté en première lecture il y a quinze jours.

Je conclus mon intervention sur les crédits de la Cour des comptes et des juridictions financières. Le budget des juridictions financières demeure quasiment stable en 2021, en légère augmentation de 0,3 % par rapport à 2020, malgré la création de dix emplois supplémentaires sur un total de 1 700 agents.

Enfin, les crédits du programme 340 « Haut Conseil des finances publiques » augmentent de 213 %, du fait du recrutement de cinq économistes supplémentaires. Cette hausse peut paraître impressionnante, mais il convient de la remettre en perspective. Les crédits accordés au Haut Conseil ne représentent en effet que 0,2 % du budget de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

Si l'objectif de permettre au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) de disposer de moyens comparables à ceux des institutions budgétaires indépendantes européennes est louable, il aurait peut-être été plus logique d'attendre une révision préalable de la loi organique du 17 décembre 2012 définissant les prérogatives du HCFP.

C'est pourquoi l'Assemblée nationale a adopté en première lecture, avec avis favorable du Gouvernement, un amendement limitant l'augmentation du plafond d'emplois du Haut Conseil des finances publiques. Celui-ci serait porté à cinq, soit deux ETP supplémentaires sur les cinq demandés. La hausse des crédits du programme 340 serait contenue à 130 %. Cette hausse devrait permettre au HCFP de bénéficier de moyens supplémentaires dans des limites raisonnables au vu du contexte actuel des finances publiques.

Enfin, l'Assemblée nationale a introduit un article additionnel 54 bis, qui plafonne à 33 euros le montant du paiement exigé préalablement à un recours devant la commission du contentieux du stationnement payant. Cet article supprime également l'exigence d'un paiement préalable avant saisine de la commission du contentieux pour les personnes victimes d'un vol et les personnes handicapées exonérées de la redevance de stationnement.

Je partage entièrement les objectifs des auteurs de cet article sur le fond. Un article similaire avait d'ailleurs été adopté par le Sénat en loi de finances pour 2020. Cependant, celui-ci avait été censuré par le Conseil constitutionnel comme cavalier budgétaire. Les mêmes causes produisant les mêmes conséquences, cet article devrait en toute

logique être de nouveau déclaré contraire à la Constitution. C'est pourquoi je vous propose de le supprimer.

Mes chers collègues, j'en ai fini avec la présentation des crédits de cette mission, que je vous invite à adopter suivant les modifications apportées par l'Assemblée nationale. En revanche, pour les raisons que je viens de mentionner, je vous propose de supprimer l'article introduit par l'Assemblée nationale.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'ai deux interrogations. La première concerne le budget de la convention citoyenne pour le climat qui a augmenté de 50 %. Peut-on connaître les raisons qui ont conduit à cette hausse ? On va me répondre qu'elle est modeste, mais il convient d'être attentif en matière d'argent public.

Pour ce qui est du HCFP, je m'étonne également : jusqu'à présent, cet organisme a toujours produit des rapports de qualité avec des effectifs restreints. Comment expliquer la demande subite de trois ETP supplémentaires ? Quelles sont les missions nouvelles du HCFP qui l'expliqueraient ? Doit-il faire face à un surcroît d'activité ?

M. Roger Karoutchi. – Tout d'abord, la convention citoyenne pour le climat a fait la leçon au Parlement, aux élus, à tout le monde, alors que sa gestion n'était pas bonne : c'est tout à fait surréaliste !

Ensuite, je veux revenir sur l'augmentation des crédits de la CNDA. Tout le monde s'était dit qu'il fallait accroître les effectifs pour réduire les délais d'instruction des dossiers. Or cela n'a pas fonctionné du tout. En effet, l'élargissement des possibilités d'appel au niveau de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a conduit à faire traiter ce surcroît d'activité aux effectifs supplémentaires affectés à la CNDA. Je pense qu'il serait utile de mener une réflexion approfondie sur l'articulation entre OFPRA et CNDA.

M. Didier Rambaud. – Je suis l'ancien rapporteur spécial des crédits de cette mission. Je partage l'analyse de Roger Karoutchi : le défi majeur est de parvenir à maîtriser les délais de jugement, à défaut de les faire baisser. La hausse des effectifs de la CNDA a contribué à les contenir. Il était légitime d'affecter de nouveaux personnels à la CNDA, mais il ne faut pas non plus oublier le travail des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, dans lesquels le contentieux augmente beaucoup également, notamment le contentieux électoral.

M. Sébastien Meurant. – Est-il normal que, aujourd'hui, dans une démocratie, 41 % du contentieux administratif en première instance et plus de 50 % du contentieux en appel relèvent du droit des étrangers ? Le rapporteur a-t-il identifié des leviers d'amélioration dans ce domaine ou a-t-il des préconisations à faire ?

M. Claude Raynal, président. – C'est une vraie question. Pour avoir exercé cette noble profession, je puis vous dire qu'il s'agit d'un contentieux de masse.

M. Jérôme Bascher. – Nous examinerons tout à l'heure le rapport sur la mission « pouvoirs publics » qui porte les dotations des assemblées, qui continuent depuis dix ans à fonctionner à budget constant. Et l'on voudrait augmenter les effectifs du Haut Conseil des finances publiques, de la Cour des comptes, du Conseil d'État et des tribunaux administratifs ! On ne se pose pas les bonnes questions. C'est parce que la loi est mal écrite qu'il y a autant de

contentieux. C'est une spécificité nationale. Ne vaudrait-il pas mieux renforcer les moyens du Parlement afin que la loi soit plus précise ? Je ne suis pas d'accord pour augmenter les crédits de cette mission, j'y suis même très opposé. Je propose également que le Haut Conseil s'occupe de la dette. Nous pourrions détacher momentanément à cette fin le conseiller maître en charge de la dette à la Cour des comptes, ce qui ne coûterait par un euro supplémentaire.

Mme Isabelle Briquet. – Comme l'a souligné le rapporteur spécial, même s'ils tendent à diminuer depuis 2002, les délais de jugement restent la préoccupation majeure de la juridiction administrative. En 2021, du fait de l'état d'urgence sanitaire et du nombre important d'audiences annulées, ces délais vont encore se dégrader, en particulier à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Alors que le nombre de dossiers augmente dans un contexte où la crise sanitaire n'a pas permis les recrutements prévus en 2020, il aurait été bienvenu de renforcer les moyens alloués à la CNDA. Le budget de la CNDA progresse, mais plutôt faiblement, passant de 44,9 à 45,3 millions d'euros pour 2021. La réduction des délais de recours et l'accélération des procédures impliquent une surcharge de travail et ne permettent pas un accompagnement à la hauteur des exigences. Par ailleurs, l'augmentation des moyens accordés au Haut Conseil des finances publiques interroge dans un contexte dégradé. C'est pourquoi le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain s'abstiendra.

M. Marc Laménie. – Le rapporteur a évoqué l'augmentation du nombre de recours, notamment devant le Conseil d'État et les tribunaux administratifs. Connaissons-nous la répartition des moyens humains des tribunaux administratifs sur l'ensemble du territoire, Paris, métropole, outre-mer ? Même question pour la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, dont les missions sont également fondamentales. Elles publient beaucoup de rapports dont nous sommes destinataires. Les préconisations de ces rapports sont-elles suivies d'effet ?

M. Christian Bilhac, rapporteur spécial. – La Convention citoyenne pour le climat devait s'achever initialement en février 2020. Elle a finalement duré jusqu'au mois de juin, soit pratiquement dix mois. Cela a entraîné une augmentation des indemnités journalières de sessions et des frais supplémentaires pour près de 1 million d'euros. Il y a eu également une externalisation des prestations, ce qui a entraîné également environ 2 millions d'euros de frais supplémentaires. Il importe donc de souligner ce dérapage.

En ce qui concerne les recrutements au Haut Conseil des finances publiques, j'ai auditionné Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. Je ne sais pas si des chargés d'analyses macroéconomiques seraient un plus par rapport aux analyses déjà réalisées par les services de l'État. Quoi qu'il en soit, dans la mesure où l'on ne modifie pas les missions du Haut Conseil des finances publiques, il n'est peut-être pas nécessaire de lui accorder des moyens plus importants. En ce qui concerne l'étude sur la dette, le Haut Conseil ne peut pas utiliser le personnel de la Cour des comptes, comme le suggère Jérôme Bascher : il est impossible d'utiliser pour le programme 340 des personnels rémunérés par le programme 164.

Roger Karoutchi m'a interrogé sur le CNDA. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) est déjà très sollicité. On peut voir la bouteille à moitié vide parce que les délais sont toujours très longs, mais force est de constater qu'il y a du mieux : nous sommes passés de quinze mois de jugement en 2010 à neuf mois et vingt jours en 2019. Nous sommes dans une société qui se judiciarise de plus en plus, le recours aux tribunaux se développe, ce qui entraîne beaucoup de travail. J'étais encore élu local il y a quelques mois :

j'ai passé mes quatre premiers mandats sans voir un tribunal. Ce n'est qu'au cinquième et au sixième que j'ai commencé à y passer beaucoup de temps !

Concernant le contentieux des étrangers, le Premier ministre a confié au Conseil d'État le soin de réfléchir à une réforme du droit des étrangers, pour en simplifier les procédures. Le Conseil d'État a publié cette étude début octobre et nous serons attentifs à sa réception.

Sur la répartition pour la Cour des comptes entre Paris et la province, elle est de 60 % pour les chambres régionales et territoriales des comptes et de 40 % pour la Cour des comptes à Paris. Ce sont les chiffres de M. Moscovici.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

Article 54 bis

M. Christian Bilhac, rapporteur spécial. – L'amendement n° 1 vise à supprimer l'article 54 bis introduit à l'Assemblée nationale concernant le paiement obligatoire des amendes, qui plafonnerait à 33 euros. Comme je l'ai indiqué, je soutiens cette disposition sur le fond, mais elle a été censurée l'an dernier par le Conseil constitutionnel, qui a considéré qu'il s'agissait d'un cavalier budgétaire.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je suis favorable à la proposition du rapporteur spécial.

L'amendement n° 1 est adopté.

En conséquence, la commission décide de proposer au Sénat de supprimer l'article 54 bis.

Projet de loi de finances pour 2021 – Mission « Pouvoirs publics » - Examen du rapport spécial

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur spécial. – Le périmètre de la mission « Pouvoirs publics » inclut la présidence de la République, les deux assemblées – Assemblée nationale et Sénat –, le Conseil constitutionnel, les deux chaînes de télévision LCP-AN et Public Sénat, ainsi que la Cour de justice de la République.

Ce budget est relativement constant depuis 2012 puisque se situant légèrement sous le milliard d'euros pour l'ensemble des institutions de la République. Par rapport à 2020, le montant total de la mission est même en légère diminution.

La dotation demandée pour la présidence de la République s'élève à un peu plus de 105 millions d'euros au titre de l'exercice 2021, soit un montant quasi identique à 2020, après une hausse constatée entre 2019 et 2020.

Il est à noter la poursuite de la mise en œuvre d'un schéma immobilier pluriannuel de près de 52 millions d'euros que la présidence finance grâce à des crédits pris sur son budget, à la restitution à l'État d'une de ses emprises immobilières et à un financement en provenance de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Oppic).

Comme avait pu le montrer notre collègue Jérôme Bascher, ces financements extérieurs ne permettent toutefois pas d'appréhender la totalité des crédits dont dispose la présidence de la République et que devrait refléter la dotation.

Par ailleurs, la réorganisation des services de l'Élysée, notamment sur le plan des ressources humaines, achevée en 2019 semble commencer à produire ses effets.

Enfin, un mot sur l'impact de la crise sanitaire qui a conduit à une baisse des déplacements présidentiels. La présidence de la République a ainsi décidé, en cours de gestion, de réorienter ces crédits pour financer des mesures sanitaires en interne, le surcoût des chantiers immobiliers ainsi que des dépenses d'investissement. L'exercice 2020 devrait néanmoins être légèrement excédentaire.

J'en viens aux dotations des assemblées parlementaires qui sont stables, puisque gelées depuis 2012, à 517,9 millions d'euros pour l'Assemblée nationale et à 323,6 millions d'euros pour le Sénat. Concernant le Sénat, ce gel avait été estimé en 2020, à 388 millions d'euros, soit une somme supérieure à une année de dotation.

Malgré une baisse des dépenses pour 2021, la stabilité de la dotation conduit les assemblées à prévoir un nouveau prélèvement sur trésorerie important pour financer les dépenses d'entretien et d'investissement immobilier nécessaires. Comme vous le savez, chacune des assemblées mène depuis plusieurs années des programmes immobiliers conséquents visant à améliorer les conditions de travail des parlementaires et du personnel et à préserver le patrimoine historique.

Toutefois, comme cela a été souligné par le passé, ce recours croissant aux réserves – qui vont s'amenuiser au fil des années – pose inévitablement la question de la soutenabilité de ce modèle à long terme.

Concernant les chaînes parlementaires, leur budget est stable. Il s'agit d'un sujet sensible au vu de l'indépendance et de l'autonomie de chaque chambre qu'il convient de préserver. Il existe des divergences d'appréciation entre nos deux chambres sur ce sujet auquel j'aimerais néanmoins m'intéresser dans les prochains mois.

Enfin, je dirai également un mot sur le budget du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République.

Le budget du Conseil constitutionnel, de 12,02 millions d'euros, est en baisse de près de 4 % par rapport à 2020, en raison de la non-reconduction du budget exceptionnel qui lui avait été affecté pour le contrôle de la première procédure de référendum d'initiative partagée concernant la proposition de loi relative aux aéroports de Paris.

Concernant la Cour de justice de la République, sa dotation est identique à celle de l'an passé, à hauteur de 871 500 euros, mais son activité est et sera, en 2021, largement impactée par la crise sanitaire que nous traversons. Au 1^{er} août, le nombre de plaintes était en augmentation, avec un total de 143 plaintes, dont 95 déposées en rapport avec la Covid. Dix affaires étaient en cours d'instruction. Selon la Cour, ces plaintes Covid instruites par la commission d'instruction vont engendrer de nombreux frais de justice, la plupart des plaignants devant être entendus et résidant en province.

Au vu de ces observations, je propose un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Jérôme Bascher. – Est-il possible d'avoir plus de détails sur le volet des chaînes parlementaires ?

Mme Christine Lavarde. – Notre collègue Jérôme Bascher, lors de son contrôle budgétaire sur les moyens informatiques et la sécurité des systèmes d'information des pouvoirs publics, avait mis en avant un certain nombre de failles. Les pouvoirs publics en question en ont-ils pris conscience ? Ont-ils demandé des crédits pour tenter d'y apporter une réponse ?

M. Marc Laménie. – Ma question concerne l'impact de la crise sanitaire sur la mission « Pouvoirs publics ». Au Sénat, en avril et en mai, le télétravail était répandu, les jardins étaient fermés, etc. *Idem* pour l'Assemblée nationale et la présidence de la République. Avons-nous une idée de l'ampleur des dépenses supplémentaires ou des économies qui ont pu être réalisées ?

M. Rémi Féraud. – Le budget de la présidence de la République est certes en baisse, mais la dotation reste stable, avec un mécanisme de diminution du prélèvement sur trésorerie par rapport à l'année précédente. Comme pour nos assemblées, ce prélèvement n'aurait-il pas pu rester fixe ? Dans ce cas, la dotation de l'État aurait diminué : c'eût été un symbole. S'agit-il d'une volonté politique délibérée de la part de la présidence de la République ?

M. Claude Raynal, président. – Dans les tableaux comparatifs figurant dans la note, je remarque que, pour l'Assemblée nationale, le déficit initial, en 2020, de 49 millions d'euros est passé à 42 millions d'euros en 2021. Si je comprends bien, c'est à rapprocher des prélèvements sur disponibilité du Sénat de 29,26 millions d'euros en 2020 et de 20,01 millions d'euros en 2021. Si les prélèvements sur disponibilité de l'Assemblée nationale sont deux fois plus élevés que ceux du Sénat, cela signifie-t-il que ses réserves sont deux fois plus importantes que les nôtres ?

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur spécial. – Concernant les chaînes parlementaires, j'ignore quelle est la position de l'Assemblée nationale, mais j'ai pu échanger avec le député, rapporteur spécial de la mission. Les droits de diffusion sont payés par les deux chaînes. Mon homologue à l'Assemblée nationale a esquissé l'idée d'un regroupement de ces charges, ce qui permettrait de faire des économies. C'est un sujet évidemment sensible : chaque chambre a sa culture et celle du Sénat est territoriale comme en atteste la programmation de Public Sénat, plus en phase avec les attentes des sénateurs que des députés. Certains ont envisagé de mener des réflexions avec France Télévisions. Mais l'autonomie des deux chaînes permet de respecter l'autonomie de nos deux chambres. Il n'en irait plus de même si Public Sénat était intégré à France Télévisions. Les productions sur les deux chaînes méritent toutefois d'être analysées en termes de coûts. N'est-il pas notamment possible de mutualiser certains frais techniques ? Comme le sujet est sensible, je ne manquerai pas de demander les avis respectifs des sénateurs, administrateurs de la chaîne Public Sénat et des Questeurs.

Concernant la sécurité des pouvoirs publics, j'ai discuté avec le directeur de cabinet de Président de la République, Patrick Strzoda, et deux de ses collaborateurs. Des dépenses importantes sont prévues en 2021. Il est notamment proposé d'inscrire 3,4 millions de crédits pour continuer la modernisation des équipements informatiques et numériques. Par ailleurs, 1,6 million d'euros sont prévus pour poursuivre l'effort de sécurisation du palais de

l'Élysée et de protection du Président. Il y existe donc une prise de conscience aiguë des moyens à dédier à la protection du principal représentant de l'État.

L'impact de la crise sanitaire a fait l'objet d'une estimation par les services de l'Assemblée nationale, en juin 2020 ; il est explicité dans l'annexe budgétaire. La crise engendrerait un surcoût budgétaire d'environ 0,7 million d'euros correspondant à des dépenses d'ordre sanitaire, ainsi qu'au déploiement des outils de télétravail et de visio-conférences pour les commissions. En sens inverse, des économies seraient de l'ordre de 12 à 13 millions d'euros, avec un décalage des opérations immobilières et des économies en fonctionnement de l'ordre 1,5 à 2,5 millions d'euros.

S'agissant du Sénat, et d'après les éléments disponibles dans l'annexe budgétaire, la crise aurait eu principalement une incidence sur les postes de dépense d'achat de fluide, de déplacements, de frais postaux et téléphoniques pour environ 1 million d'euros, ainsi que sur les travaux des missions et délégations pour environ 1 million d'euros. Parallèlement, les dépenses supplémentaires d'achat d'articles sanitaires et de prévention seraient évaluées à environ 0,3 million d'euros. Des pertes de recettes sont également prévues, s'agissant notamment des concessions. En matière d'investissement, plusieurs travaux ont été reportés à cause de la crise sanitaire sur l'exercice prochain et les opérations qui ont été maintenues ont pris du retard, comme celle du 26-36 rue de Vaugirard, dont 3 millions d'euros de reports sont anticipés, sans doute imputables à la crise.

Concernant la possibilité de procéder à des diminutions de crédits à la présidence de la République, l'Élysée procède à des travaux de restructuration immobilière. Le site de l'Alma est notamment en travaux et, accueillera, sous peu, une partie des agents de l'Élysée qui travaillaient sur un autre site. Des travaux porteront également, en 2021, sur l'hôtel Marigny. Le différentiel auquel vous faites allusion, à savoir le moindre prélèvement sur trésorerie, permettra de couvrir une partie de ces dépenses d'investissement.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

La réunion est close à 17 heures.

Mercredi 4 novembre 2020

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de finances pour 2021 – Mission « Justice » - Examen du rapport spécial

M. Claude Raynal, président. – Je salue la présence de nos collègues Agnès Canayer et Dominique Vérian, rapporteurs pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur les crédits de la mission « Justice ».

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la mission « Justice ». – Je vous présente les crédits de la mission « Justice », qui concerne les moyens de la justice judiciaire, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Avec un budget de 10,06 milliards d'euros en 2021, le ministère de la justice bénéficierait de 657 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'année précédente, soit une hausse de 7 % de ses moyens à périmètre constant.

Hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », en 2021, les crédits augmentent de 8 %, soit de 607 millions d'euros. Cette hausse est supérieure de 200 millions d'euros à la trajectoire prévue par l'article 1^{er} de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Toutefois, hors les mesures de périmètre et de transfert qui sont intervenues depuis la loi de programmation, l'écart à la loi de programmation n'est plus que de 100 millions d'euros.

Cet effort budgétaire représente ni plus ni moins qu'une hausse nécessaire des moyens pour l'exercice de cette mission régaliennes, d'autant plus nécessaire que l'an passé le budget proposé n'était pas conforme à la trajectoire de la loi de programmation ; l'augmentation du budget était deux fois inférieure à l'annuité pourtant adoptée par le Parlement quelques mois plus tôt.

Le budget qui nous est proposé constitue donc un rattrapage indispensable, car la situation demeure fragile, comme en témoigne la dégradation des principaux indicateurs de performance de la mission, notamment les délais moyens de traitement des procédures pénales ou civiles (16 mois pour les cours d'appel en 2020 contre 13 mois prévus initialement) : la crise sanitaire a bien sûr eu des répercussions sur le fonctionnement de la justice, mais elles se sont ajoutées aux difficultés structurelles que connaît le ministère.

La masse salariale représente plus de 60 % des dépenses du ministère de la justice. Il est prévu de créer 1 500 emplois supplémentaires en 2021, dont 1 092 pour l'administration pénitentiaire. Les créations d'emplois sont marquées par la priorité stratégique fixée pour le budget 2021 du ministère : le renforcement de la justice de proximité afin de lutter plus efficacement contre la petite délinquance du quotidien. Ainsi, sur les 318 postes créés pour la justice judiciaire, 150 sont dédiés au renforcement de l'équipe autour du magistrat. En outre, une autorisation de recrutements supplémentaires à hauteur de 950 emplois pour un renforcement des équipes de proximité dès 2020 nous sera proposée dans le projet de loi de finances rectificative pour 2020.

Tous les programmes de la mission sont concernés par cette priorité, mais la justice judiciaire figure en première ligne : les crédits alloués aux frais de justice augmentent de 127 millions d'euros, dont une partie afin de renforcer les moyens d'enquête et d'expertise de la justice. Cette hausse répond à la technicisation croissante des enquêtes, mais constitue surtout une mesure de sincérité budgétaire, car ce poste fait l'objet de sous-budgétisation récurrente ces dernières années. Par ailleurs, 15 millions d'euros supplémentaires sont également alloués aux délégués du procureur, qui apportent une réponse pénale rapide dans les faits de délinquance du quotidien. Outre les 150 emplois dédiés à cette priorité en 2021, 764 emplois supplémentaires seront proposés en LFR 2020 concernant la justice de proximité. Je soutiens l'initiative de ces recrutements rapides, qui doivent apporter un appui immédiat et temporaire aux juridictions, mais le recrutement de contractuels ne doit toutefois pas se faire au détriment de la création de postes pérennes nécessaires, à plus long terme, au bon fonctionnement de la justice.

Un effort particulier est consacré aux dépenses d'investissement, qui augmentent de 193 millions d'euros. 164 millions d'euros de crédits d'investissement supplémentaires sont ainsi dédiés à l'administration pénitentiaire, au titre du programme immobilier pénitentiaire. 270 millions d'euros sont consacrés au financement des 7 000 places qui seront créées d'ici à la fin du quinquennat, et 25 millions d'euros aux études des opérations de la deuxième phase de construction de 8 000 autres, qui seraient lancées d'ici à 2022.

Par ailleurs, la transformation numérique du ministère se poursuit et prend tout son sens dans le contexte de la crise sanitaire : 207 millions d'euros sont consacrés au plan de transformation numérique du ministère, qui s'accélère, tant en termes d'équipements de matériel pour les juridictions (25 000 ordinateurs, et 17 000 commandés, pour 86 000 agents) que de développement des projets applicatifs. Ces investissements coûteux nécessitent toutefois un suivi attentif afin que les délais soient respectés, mais surtout qu'ils soient utiles aux professionnels.

Je note une hausse des dépenses d'intervention de la mission résultant d'une augmentation de 28 millions d'euros des moyens consacrés à l'aide juridictionnelle. Au-delà de la hausse tendancielle de la dépense, cet effort comporte une enveloppe de 25 millions d'euros destinés à financer les mesures que retiendra le Gouvernement à la suite de la mission confiée au printemps 2020 à Dominique Perben au sujet de l'avenir de la profession d'avocat. Je ferai deux remarques sur ce point.

En année pleine, cette hausse de 50 millions d'euros dédiée à une meilleure rétribution des avocats reste inférieure à ce que préconise Dominique Perben, soit 100 millions d'euros.

Cette réforme, notamment la revalorisation de l'unité de valeur, se traduit en partie par un article rattaché à la mission, adopté à l'Assemblée nationale par la voie d'un amendement du Gouvernement. Nous ne disposons d'aucune évaluation préalable de l'article puisque cette réforme ne figurait pas dans le texte initial. Comme l'année dernière, le Gouvernement réforme l'aide juridictionnelle par la voie d'amendement de dernière minute, ce qui n'est pas acceptable.

Enfin, s'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse, 4,8 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour la création de cinq centres éducatifs fermés (CEF), le Gouvernement envisageant d'en créer vingt sur la mandature. Ces structures d'hébergement constituent une alternative à l'incarcération pour des mineurs multirécidivistes, multiréitérants ou ayant commis des faits d'une particulière gravité.

Voilà les principales remarques que je souhaitais faire sur ce projet de budget. Compte tenu de l'effort budgétaire consenti sur la mission, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Justice ».

Quatre articles rattachés à la mission ont par ailleurs été adoptés par l'Assemblée nationale lundi : je dois prendre le temps de les examiner et vous indiquerai la position que je vous propose sur ces articles le 19 novembre prochain lors de la réunion d'examen définitif des missions budgétaires et articles rattachés.

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « Justice ». – Nous n'avons pas commencé nos auditions, qui

débuteront cet après-midi. L'éclairage de la commission des lois est donc encore réduit sur ces questions.

Mme Dominique Vérien, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « Justice ». – J'ai bien noté les recrutements bienvenus de contractuels, même s'il s'agit d'emplois à court terme. À titre personnel, je plaide pour le CDI public. L'immobilier et le numérique sont des questions à examiner de plus près. Le Syndicat de la magistrature est plus sévère que votre rapport, notamment sur le fonctionnement des logiciels. En tout état de cause, il s'agit d'un budget en hausse : ça le méritait !

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le programme immobilier pénitentiaire prévoit la construction de 15 000 places de prison supplémentaires à horizon de 2027, dont une première vague de 7 000 places. Un premier bilan de cette première phase de construction de 7 000 places d'ici à 2022 peut-il d'ores et déjà être effectué ? Quel a été l'impact de la crise sanitaire sur le déroulement du programme immobilier ?

Le rapporteur spécial a indiqué qu'une autorisation de recrutements supplémentaires à hauteur de 950 emplois serait demandée pour la mission « Justice » dans le projet de loi de finances rectificative pour 2020, pour un renforcement des équipes de proximité dès cette année. S'agit-il exclusivement de recrutements contractuels ? Les recrutements pourront-ils être réalisés d'ici à la fin de l'année, en particulier compte tenu du nouvel épisode de l'épidémie ?

M. Philippe Dallier. – Je me réjouis également de l'augmentation des crédits de ce ministère. Le tribunal de Bobigny est la deuxième juridiction de France, voire la première si l'on décompte de Paris toutes les procédures qui y sont ramenées et qui ne dépendent pas de ce territoire. Le Premier ministre, au cours d'une visite récente, a annoncé l'extension du tribunal de Bobigny à objectif, assez court, de quatre ans pour un budget de 120 millions d'euros. Est-il possible de tracer ces crédits dans le budget ? Je souhaite m'assurer que le ruban tricolore sera bien coupé en 2024, ce qui ne sera pas un luxe !

M. Jean-François Rapin. – Les dépenses de personnel sont augmentées de 3 %, soit d'environ 200 millions d'euros ce qui est une somme importante. Dans quelques jours naîtra le parquet européen – il est déjà en préfonctionnement. Or il y existe une dissension entre la France et l'Union européenne sur la rémunération des procureurs délégués, notamment français, la France refusant de payer les charges sociales, soit 300 000 euros. L'Allemagne aura onze procureurs délégués, l'Italie en aura sept et la France n'en aura que cinq. Le Sénat auditionne cet après-midi Mme Laura Kövesi, premier chef du parquet européen. Je souhaitais donc mettre l'accent sur ce problème qu'il importe de faire remonter, d'autant que l'enjeu est assez fort !

Mme Christine Lavarde. – Quel est l'impact de la grève des avocats et de la fermeture des tribunaux pendant la période de confinement sur le délai moyen de report ? Quand sera-t-il possible de rattraper tout ce retard ? Le rapporteur spécial a annoncé que des crédits seraient alloués à la modernisation, notamment à l'informatique. Y aura-t-il enfin, à court ou à moyen terme, des dossiers « greffes » numériques, avec possibilité d'accès à distance pour toutes les parties prenantes ? Nous en sommes encore aujourd'hui à des transferts par CD gravés, ce qui ne facilite pas l'accélération des délais de la justice !

M. Sébastien Meurant. – Avez-vous des éléments sur le pourcentage d'occupation des centres éducatifs fermés et sur le nombre de places concrètement créées

dans les prisons depuis trois ans ? Le taux d'absentéisme du personnel pénitentiaire est fort dans les maisons d'arrêt, notamment dans le Val-d'Oise où il s'élève à plus de 30 %. C'est énorme quand on sait qu'il s'agit en général d'un personnel assez jeune et plutôt masculin. Les politiques d'attractivité de ces métiers porteront-elles leurs fruits ?

M. Vincent Segouin. – J'ai souvenir d'un engagement de créer 30 000 places de prison. A priori, il ne s'agit plus que d'en créer 15 000, voire moins. Quelle est la raison de cette baisse draconienne par rapport aux promesses de départ ? En ce qui concerne l'adaptation à la numérisation, je ne puis que relayer les remarques de Christine Lavarde. La loi est-elle adaptée à cette numérisation ? Ne courons-nous pas le risque d'un vice de procédure ?

M. Jean Bizet. – En ce qui concerne le parquet européen, il s'agit d'une coopération renforcée. Je regrette l'attitude de la France : nous étions très volontaristes lors de la création de ce parquet et nous butons maintenant sur des problèmes de charges sociales. Il serait opportun de clarifier ce point. Nous incitons fortement la Hongrie à se doter d'un parquet européen. Il serait dommage que la France fasse mauvaise figure en la matière.

Je vais faire sourire le rapporteur spécial et je le dispense par avance de me faire une réponse. Comment voter ce type de crédits quand on ne croit plus à la justice de son pays ? La seule chose dont je me réjouisse, c'est que la ligne budgétaire augmente pour permettre la création d'emplois. Mais quand je vois qu'un certain nombre de procureurs ne bougent pas le petit doigt pour faire remonter les plaintes, y compris lorsque des maires se font agresser, au motif qu'ils sont surchargés de travail, je crois de moins en moins en la justice de notre pays !

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Dominique Vérien a évoqué le Syndicat de la magistrature, que j'ai également auditionné : son constat sur les logiciels est effectivement sévère, notamment pendant la période de confinement. Les réponses qui m'ont été données sur la partie numérique et les mesures prises à l'issue du premier confinement me paraissent néanmoins aller dans le bon sens.

M. le rapporteur général m'a interrogé sur le bilan de la première phase de la création des 7 000 places de prison. Il n'a jamais été question de créer 30 000 places, il s'agissait d'en créer 15 000. Très vite, Mme la garde des sceaux a précisé qu'il fallait entendre ces 15 000 créations de places sur un double quinquennat, soit 7 000 places en cinq ans, puis 8 000 d'ici 2027. Pour la première phase de 7 000 places, l'acquisition du foncier a été réalisée pour 73 % des places. Au total, 82 % des places sont validées. Reste la question du lancement des travaux, qui concerne seulement 34 % des 7 000 places. Quoi qu'il en soit, le processus est bien engagé.

La crise sanitaire a bien sûr eu un impact sur le déroulement du programme immobilier. Les opérations de chantier qui avaient déjà débuté ont dû être stoppées. On annonce un décalage de deux mois par rapport à la livraison initiale. En ce qui concerne les 8 000 places supplémentaires qui doivent être lancées en trois vagues de cinq à six établissements entre 2020 et 2022, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) nous a indiqué que le calendrier n'était pas affecté à ce stade.

Concernant le recrutement et les emplois contractuels, 950 emplois supplémentaires seront demandés en fin de gestion 2020 pour la justice de proximité : 764 pour la justice judiciaire, 100 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, et

86 éducateurs pour l'encadrement des mineurs. Pour la justice judiciaire, la direction des services judiciaires nous a indiqué que les emplois proposés seraient pourvus sous la forme de contrats de projet, plus souples et rapides à mettre en place. Ces contrats permettent aux employeurs publics de recruter des personnes en CDD pour répondre à un besoin temporaire d'activité. Les cours auraient ainsi jusqu'à mi-novembre pour recruter les contractuels. Ce délai effectivement très court devrait être tenu.

Philippe Dallier m'a interrogé comme tous les ans sur la situation du tribunal de Bobigny, qui mérite notre attention. 120 millions d'euros en autorisations d'engagement figurent bien au sein du budget de la justice judiciaire pour 2021.

Je remercie Jean-François Rapin pour ses remarques sur le parquet européen, qui ne figure pas dans les crédits de la mission « Justice ». Par ailleurs, le décalage entre l'Allemagne et la France pour le nombre de procureurs est édifiant : notre pays est toujours en retard dans les classements européens en matière de justice.

Christine Lavarde m'a questionné sur l'impact des fermetures de tribunaux pendant le confinement. 18 000 affaires sont en stock au civil, il y en avait 2 800 de moins sur la même période l'an dernier. Les difficultés ont surtout concerné les greffiers. Pour eux, le travail à distance a été compliqué, notamment en raison des problèmes de connexion à différentes applications. Un fort investissement dans les ultraportables devrait améliorer les choses.

Sébastien Meurant a évoqué les centres éducatifs fermés. 412 places existent en CEF et le taux d'occupation est en 2019 de 77 %. Pour rendre les métiers pénitentiaires attractifs, la prime de fidélisation a été mise en place et commence à produire ses effets. Je devais rendre un rapport de contrôle budgétaire sur cette question au printemps, notamment sur la formation dans la pénitentiaire. Notre visite à l'École nationale d'administration pénitentiaire (Énap) d'Agen a été reportée pour cause de confinement, mais ce n'est que partie remise.

J'ai pris bonne note des remarques de Jean Bizet. Les procureurs bénéficieront d'appuis grâce aux emplois évoqués tout à l'heure.

M. Jean Bizet. – je voterai quand même les crédits !

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Justice ». Elle décide de réservé son vote sur les articles 55 bis, 55 ter, 55 quater et 55 quinquies.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Examen du rapport spécial

M. Claude Raynal, président. – Je salue la présence parmi nous de Muriel Jourda, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « Asile, immigration et intégration ».

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial. – Les années se suivent, les ministres se succèdent, mais les mauvaises habitudes perdurent. Il est difficile, concernant

cette mission, d'avoir des chiffres fiables. Nous sommes de nouveau en présence d'un budget insincère que je vous inviterai donc à rejeter.

Nous avons eu du mal à obtenir des chiffres pour 2020 concernant un certain nombre d'organismes jouant un rôle important dans la mission « Immigration, asile et intégration ». Certes, la covid-19 a beaucoup perturbé les services, mais c'est tout de même inquiétant.

Je considère comme absurde le périmètre de cette mission. Hier, nous avons abordé avec notre collègue Christian Klinger l'aide médicale d'État (AME), dont le coût dépasse le milliard d'euros. Je rappelle que les immigrés clandestins en sont les principaux bénéficiaires, alors qu'ils n'ont normalement aucune raison d'être présents sur notre sol. Pour avoir une vision plus consolidée de la situation, j'estime que l'aide médicale d'État devrait être rattachée à cette mission et non à la mission « Santé ».

Les députés Rodrigue Kokouendo et François Cornut-Gentille ont réalisé un rapport d'information en 2018 sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis. L'estimation du nombre de clandestins dans ce département par les services de l'État varie de 60 000 à 200 000, c'est dire le flou ! Certains évoquent même le chiffre de 400 000 personnes, pour un département de 1,6 million d'habitants. Il faut avoir bien du talent pour trouver dans le document de politique transversale (DPT) un chiffre consolidé au sujet de la politique française de l'immigration. Le coût consolidé pour l'État de la politique française de l'immigration est estimé à 6,9 milliards d'euros en 2021. De nombreuses dépenses ne sont toutefois pas incluses, comme celles relevant des départements en faveur des mineurs étrangers isolés.

Cette mission n'échappe pas à la sage volonté d'une programmation triennale afin d'anticiper au mieux les évolutions démographiques et adapter notre politique migratoire. Cette année, le budget de la mission continue à augmenter et il dépasse d'environ 100 millions d'euros la programmation triennale, ce qui témoigne de l'incapacité du gouvernement à maîtriser les dépenses dans ce domaine. Cette absence de vison d'ensemble et de long terme pose problème. Le ministre de l'intérieur, qui considérait naguère le candidat Macron comme un « bobo populiste », a surtout retenu le côté bobo et ne semble pas estimer que l'immigration est un immense problème pour la survie même de la France. Le budget qu'il nous présente demeure empreint d'un irénisme d'autant plus inquiétant que nous en discutons après plusieurs attentats. Il croit peut-être, comme son nouveau mentor, à la mondialisation heureuse et à la pacification du monde par le doux commerce ? Je crois plutôt au tragique de l'histoire longue et à la permanence des civilisations. Il ne me semble pas évident de transformer en quelques décennies des millions d'étrangers qui arrivent en France non seulement à l'état civil, mais aussi culturellement, moralement, politiquement. Il me semble encore plus difficile d'intégrer en quelques décennies des millions de musulmans héritiers d'une civilisation non pas seulement étrangère, mais aussi hostile à la nôtre pendant des siècles. *Confer* les nombreuses vidéos de M. Erdogan qui circulent sur le net ou celles de drapeaux français brûlés au Mali, au Pakistan et au Bangladesh. Une fatwa a été lancée contre notre président, Emmanuel Macron. Je vous rappelle aussi qu'à Nice, il y a quelques jours, un clandestin passé par l'île de Lampedusa a commis un attentat.

M. Pascal Savoldelli. – Hors sujet !

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial. – Bref, la fiabilité des données est pour le moins hasardeuse. Le nombre de mineurs isolés s'établit selon le ministère de la

justice à 16 770 en 2019. On a du mal à obtenir des éléments département par département, mais d'après l'Assemblée des départements de France (ADF) le chiffre des mineurs isolés s'élèverait à 40 000, soit presque le triple ! En termes de budget, l'ADF parle de 2 milliards d'euros.

Le Gouvernement nous propose de voter cette mission « Immigration, asile et intégration » sans que nous disposions des moyens d'apprécier la situation et son évolution. Nous travaillons depuis trop longtemps à l'aveuglette. Par ailleurs, je trouve fou, en cette période à tous égards étrange, de trouver à côté de cette mission des crédits du plan de relance. Comment justifier cela sur le plan des principes ? Pourquoi le plan de relance viendrait-il financer le retour volontaire des étrangers dans leur pays ? J'avais compris que le plan de relance consistait en un effort financier important de la nation pour soutenir l'économie française mise à mal par la crise sanitaire. Je ne vois aucune raison d'en détourner ne fusse qu'un seul centime pour financer l'économie de pays tiers, a fortiori les filières de trafiquants !

Pour conclure, j'évoquerai la question préoccupante des obligations de quitter le territoire français (OQTF). Il s'agit de décisions de justice. Ces OQTF connaissaient en 2018-2019 un taux d'exécution s'établissant à environ 12 %, qui est aujourd'hui passé en deçà de 8 %. Nous avons tous entendu les déclarations du ministre de l'intérieur et du Président de la République. Or il faut savoir que les OQTF prononcées deviennent caduques au bout d'un an : elles ne sont pas valables par tacite reconduction. Il se trouve que des juges se prévalent de ces OQTF non exécutées pour accorder des titres de séjour. Nous sommes dans l'absurde ! Une prise de conscience s'impose, au-delà des aspects budgétaires. Pour mémoire, 41 % du contentieux administratif de la nation concerne le droit des étrangers et l'appel 51 %.

Pour toutes ces raisons, je vous propose de rejeter ce budget. En 2020, je n'ai pu réaliser qu'un contrôle à l'extérieur concernant l'association France terre d'asile. Je n'ai pas réussi à obtenir les rémunérations de ses dirigeants, mais sachez que ses effectifs sont passés entre 1998 et 2020 de 30 équivalents temps plein à 1 100 ...

M. Claude Raynal, président. – Merci, monsieur le rapporteur spécial. Vous vous êtes quelque peu écarté de la question budgétaire et vous avez dérivé vers une vision plus large de la politique d'immigration, d'asile et d'intégration.

Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « Asile, immigration et intégration ». – Cet avis budgétaire ne m'étant échu que depuis quelques jours, je n'ai aucune observation à faire à ce stade.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La mission « Immigration, asile et intégration » devrait également bénéficier de crédits du plan de relance, notamment pour la création de places d'hébergement et d'un centre de rétention administrative (CRA). Pouvez-vous détailler l'utilisation de ces crédits ? Surtout, pensez-vous qu'ils ont bien leur place au sein du plan de relance ? Les dépenses d'asile font l'objet d'une sur-exécution assez forte. Pensez-vous que le mouvement va se poursuivre en 2021, malgré la crise sanitaire ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je suis choquée par un certain nombre de propos et d'amalgames du rapporteur spécial, qui s'écartent de l'analyse budgétaire. Je rejette ces crédits parce qu'ils ne me semblent pas en relation avec la réalité, mais je rejette aussi cette présentation de rapport.

M. Rémi Féraud. – Je m'associe aux propos de Sophie Taillé-Polian. Je n'ai pas d'autre exemple de rapport aussi peu budgétaire et aussi polémique politiquement. Je garderai donc mes questions budgétaires pour moi. Je souligne néanmoins qu'une politique d'asile qui se veut sérieuse doit disposer de crédits suffisants. Le rapporteur nous propose-t-il de ramener à une trentaine de postes, comme en 1998, les effectifs de France Terre d'asile ? Il me paraît que les effectifs de cette association sont insuffisants au vu du travail à réaliser.

M. Jérôme Bascher. – Le nombre de places en CRA a largement augmenté. Comment ces derniers ont-ils fonctionné durant le confinement ? Des économies ont-elles pu être réalisées ? Si oui, qu'en faisons-nous ? Même question pour l'allocation pour demandeur d'asile (ADA).

M. Jean Bizet. – Comment améliorer le ratio entre le nombre d'OQTF prononcées et celles réellement exécutées ? Un accord a été conclu à La Valette, mais à défaut d'une cohérence d'ensemble il est impossible d'obtenir un résultat. S'agit-il d'un manque de moyen ou d'un manque de volonté politique ?

M. Vincent Éblé. – Je m'associe aux interventions de Sophie Taillé-Polian et de Rémi Féraud et je me désolidarise totalement des propos de notre collègue Sébastien Meurant, même si je vais le rejoindre en émettant un vote négatif. Non seulement je conteste la philosophie de notre collègue, mais je conteste aussi d'un point de vue matériel certaines de ses affirmations. Les OQTF sont prises par arrêtés préfectoraux et ne sont la plupart du temps pas du tout des décisions de justice, même si elles peuvent, bien entendu, se contester devant les tribunaux.

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial. – Je m'intéresse uniquement aux faits et aux réalités de terrain, je ne suis pas dans l'idéologie ni dans le parti pris. Les chiffres que je vous présente sont le fruit d'une politique qui nous amène tous à rejeter ces crédits.

Le plan de relance se traduit par un effort de l'État sur l'hébergement. De multiples dispositifs ont été créés, avec des coûts différenciés. Les prévisions d'arrivée de migrants à héberger sont difficiles à réaliser, mais année après année le budget est en sur-exécution dans la mesure où le nombre de migrants a été systématiquement minoré. Après le Covid-19, l'État annonce un nombre de migrants égal à celui de 2019. Pour répondre à Jérôme Bascher, plus il y a de migrants, plus on a besoin d'ADA. On aurait pu penser que ces budgets allaient diminuer eu égard à la baisse des arrivées pour 2020, mais ce n'est pas le cas. Les délais de traitement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) sont passés à 275 jours, et je rappelle qu'un mois en plus de traitement des demandes entraîne une dépense de 42 millions d'euros supplémentaires pour l'ADA. Il n'y a donc pas de baisse de dépenses sur lignes.

Heureusement, cher Rémi Féraud et chère Sophie Taillé-Polian, que chacun a encore sa liberté de parlementaire ! Je le redis : mon intervention ne se veut absolument pas polémique. Je note, comme vous, que les crédits de cette mission, dont je m'occupe depuis trois ans, sont volontairement insuffisants, ce qui est grave. Mes collègues en région parisienne voient comme moi le nombre de malheureux qui dorment sur nos trottoirs : c'est ignoble pour un grand pays comme la France !

L'exécution des OQTF s'inscrit dans une politique d'ensemble. Le ministre de l'intérieur s'est d'ailleurs rendu à cette fin dans différents pays. Évidemment, les OQTF peuvent toujours être contestées devant les tribunaux. Plusieurs parlementaires ont aussi

manifesté leur étonnement parce que de nombreux pays que nous aidions, comme le Mali, refusent de reprendre des laissez-passer consulaires. Pour améliorer le taux de retours, il faut une pression politique. Certes, tout cela sort de la question budgétaire, mais les chiffres trahissent l'absence de volonté politique de traiter cet aspect de la question. Ces dernières vingt-quatre heures, plus de 600 migrants sont arrivés à Lampedusa. Est-il raisonnable de laisser entrer toutes ces personnes sur notre territoire une semaine après le drame de Nice ?

Les seuls efforts consentis budgétairement parlant portent sur les hébergements, notamment via la création de CRA et de places supplémentaires pour les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Néanmoins, ces efforts sont systématiquement insuffisants, j'en veux pour preuve le nombre de malheureux qui dorment sur les trottoirs de nos grandes villes. La difficulté à obtenir des informations pour 2020 de la part du Gouvernement n'est pas un signe positif. Idem en ce qui concerne les décisions de justice relatives à l'éloignement. Depuis trois ans, les budgets consacrés à l'éloignement stagnent à un peu moins de 40 millions d'euros. La police aux frontières (PAF) ne dispose que d'un avion de type Beechcraft 1900 de 19 places parvenant à peine à traverser la Méditerranée et le Gouvernement songe à utiliser les nouveaux Dash de la sécurité civile destinés à la lutte contre les incendies de forêt afin d'exécuter les éloignements.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Projet de loi de finances pour 2021 – Mission « Économie », compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » - Examen du rapport spécial

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons maintenant les crédits de la mission « Économie » et du compte de concours financiers (CCF) « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » pour 2021, sur le rapport de nos rapporteurs spéciaux Thierry Cozic et Frédérique Espagnac.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – La mission « Économie » porte un ensemble de dispositifs en faveur des entreprises, et notamment des PME dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie. La mission porte aussi les crédits des administrations, autorités administratives indépendantes et opérateurs chargés de la mise en œuvre de ces politiques, ainsi que ceux de l'Insee et des services économiques du Trésor à l'étranger.

Cette année, la mission « Plan de relance » concentre l'ensemble des crédits nouveaux en faveur des entreprises, au sein du programme n°363 « Compétitivité » mais également au sein du programme n° 364 « Cohésion » avec des crédits dédiés à des garanties de prêts en faveur de la croissance des PME.

Si les crédits demandés pour la mission « Économie » en 2021 affichent une hausse de 6,7 % en autorisations d'engagement (AE) et de 12,6 % en crédits de paiement (CP) par rapport à la loi de finances initiale pour 2020, cette augmentation résulte principalement de la très nette croissance, +123 millions d'euros, des crédits consacrés au dispositif de compensation carbone des sites électro-intensifs. La hausse encore plus nette des crédits de paiement s'explique quant à elle par le déblocage progressif des crédits de paiement sur le plan France très haut débit. En dehors de ces deux mesures, les moyens des trois programmes

permanents de la mission sont globalement en baisse et la réduction des crédits de la mission se poursuit.

Je commencerai par évoquer les mouvements de crédits importants ayant été opérés sur la mission au cours de cette année.

En effet, une nouvelle action dédiée aux « mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire » a été créée pour couvrir 580 millions d'euros de dépenses urgentes. Elle a porté les crédits de différentes mesures d'urgence : achats de masques à usage non sanitaire, dispositifs d'aide exceptionnelle aux centres équestres et aux poneys clubs, aux cirques avec animaux, aux parcs zoologiques, aux aquariums ou encore aux refuges. Cette action n'est pas dotée en crédit pour 2021, de sorte que nous nous interrogeons, devant la recrudescence de l'épidémie, sur la pérennisation de ces dispositifs.

Au niveau de la mission, les moyens accordés aux différents dispositifs d'intervention sont en nette diminution pour 2021. Une fois exclue la compensation carbone, les crédits alloués aux différents dispositifs d'intervention du programme sont passés de 350,2 millions d'euros en 2017 à 165,3 millions d'euros en 2021, soit une diminution de 53 %.

Cette diminution, j'insiste, est considérable. Elle correspond à un mouvement de rationalisation progressive des instruments de soutien de l'État aux TPE/PME, qui sont multiples : aides directes ou indirectes, prêts, garanties, actions collectives de formation, de promotion ou de mutualisation des moyens à l'échelle d'une filière. Ils portent sur des secteurs très divers, allant de la petite industrie aux métiers d'arts, en passant par les commerces de centre-ville, les services à la personne ou encore les jeunes PME innovantes.

Ces coups de rabots successifs ne permettent pas de dégager d'orientation politique durable pour la mission « Économie ». En fin de compte, les réductions proposées ne donnent pas vraiment de sens à la politique et aux choix qui sont faits.

Sur le long terme, il y aura un réel désengagement de l'État de l'économie des territoires.

Toutefois, pour 2021 et pour 2022, il y a évidemment lieu de relever que la mission « Plan de relance » remet en cause cette logique de désengagement, avec un volume important de crédits dédiés. Je tiens tout d'abord à rappeler que cette enveloppe spécifique s'inscrit dans une durée limitée. Une fois cette mission budgétaire « Plan de relance » arrivée à échéance, l'ensemble des dispositifs d'intervention de l'État en faveur des entreprises risquent eux aussi de disparaître définitivement dans la mesure où aucun crédit n'est conservé sur la mission « Économie ».

Le message semble clair, l'État doit éventuellement jouer un rôle contracyclique à l'occasion des crises mais, dans la durée, ce sera le rôle des régions que d'assurer un développement équilibré entre les territoires.

Alors que la crise actuelle touche de plein fouet l'économie de nos territoires, l'artisanat et le commerce, je tiens à revenir sur le rôle du Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac) : après avoir vu sa dotation passer de 78 millions d'euros en 2010 à seulement 16 millions d'euros en 2018, le Fisac a été placé en

« gestion extinctive » à partir de 2019. En clair, il a été supprimé et les crédits de paiement votés pour 2020 avaient seulement vocation à couvrir les engagements antérieurs.

Face à la crise actuelle, il me semble qu'il faut nettement distinguer ce qui relève des dispositifs d'urgence pour sauver les commerces et les artisans comme le fonds de solidarité, et les outils d'intervention qui permettent d'aider spécifiquement à la création, à la transmission, au maintien ou à la modernisation des entreprises et des commerces dans les territoires les plus fragiles.

Le Fisac doit constituer un instrument de reprise pour les activités les plus durement frappées par la crise. Il doit ainsi permettre aux commerces des territoires les plus durement touchés d'être préservés et surtout de se moderniser en développant de nouveaux outils. Je pense en particulier aux artisans qui pourraient renforcer leur recours aux dispositifs numériques.

Le projet de foncières, porté par la banque des territoires et abondé de 60 millions d'euros par le plan de relance, constitue sans doute un bon outil ; il devrait permettre de mobiliser plus d'un milliard d'euros pour la rénovation d'espaces commerciaux. Il n'est cependant pas calibré pour le maintien de l'activité dans les villes les plus fragiles. Aussi, je vous proposerai un amendement pour rétablir le Fisac en le dotant de 30 millions d'euros.

Je terminerai par quelques mots sur le plan France très haut débit. Le programme 343 porte la participation de l'État, soit au total 3,3 milliards d'euros. En 2021, le déblocage des crédits de paiement devrait ainsi s'accélérer avec 622 millions d'euros prévus en 2021.

Dans le contexte de crise sanitaire et de confinement, les chantiers de déploiement ont pris du retard, engendrant parfois d'importants surcoûts.

Afin de poursuivre le déploiement du réseau, de nouvelles autorisations d'engagement ont été ouvertes : via le recyclage d'autorisations d'engagement non consommées à hauteur de 280 millions d'euros en février dernier ; via une ouverture budgétaire de 30 millions d'euros par la troisième loi de finances rectificative pour 2020, à l'initiative de notre ancien rapporteur général Albéric de Montgolfier ; via une dotation nouvelle pour 2021 du plan France très haut débit dans le cadre de la mission « Plan de relance », à hauteur de 240 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

Au total, 550 millions d'euros auront ainsi été ouverts en un an. Il s'agit d'un effort conséquent et que nous saluons. Nous estimons cependant qu'il faudra rester attentif. Avant la crise, l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel, l'Avicca, estimait que l'État devait porter 600 à 700 millions d'euros supplémentaires pour assurer la couverture intégrale du territoire. Une fois pris en compte les surcoûts liés à la crise, le compte pourrait ne pas y être. Nous resterons attentifs à ce que les ambitions du Gouvernement soient couvertes à moyen terme par les crédits correspondants.

Enfin, pour conclure, je souhaite saluer la décision du Gouvernement de proroger l'ensemble des dispositifs sur les zones de revitalisation rurale (ZRR). Nous avions rédigé, avec mes collègues Bernard Delcros et Rémy Pointereau, un rapport sur l'avenir des ZRR. En décidant de prolonger ce dispositif jusque fin 2022, le Gouvernement fait œuvre de bon sens.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – J'aborderai pour ma part trois sujets majeurs de la mission et du compte de concours associé : les administrations et opérateurs de la mission, le soutien à l'export et la question du soutien au financement des entreprises.

Concernant les administrations de la mission, si l'effort reste important, puisque 102 postes seront supprimés en 2021 sur le périmètre de la mission, il est nettement moindre que celui demandé lors des années précédentes : 262 postes supprimés en 2020 et 326 en 2019. La pression diminue en particulier sur les administrations du programme 134, la baisse des effectifs passant de 155 à 22 entre 2020 et 2021.

Tout d'abord, les effectifs de la direction générale des entreprises (DGE) se réduiront beaucoup moins rapidement que prévu avec 19 équivalents temps plein (ETP) en moins en 2021. Dans le contexte de crise, les services déconcentrés ont été particulièrement mobilisés, de sorte que la priorité est à la gestion de crise, la finalisation du projet de services économiques de l'État en Région (SEER) étant retardée à 2022. L'activité des services devrait ainsi continuer à se focaliser sur l'accompagnement des entreprises en difficulté et sur les filières stratégiques et l'innovation.

Par ailleurs, la réduction des effectifs de la direction générale du Trésor se poursuivra également en 2021 à un rythme moins soutenu, avec la suppression de 13 ETP. La rationalisation du réseau a été particulièrement forte au cours des dernières années, l'effectif des services économiques à l'étranger étant passé de 1 339 à 603 agents en 2009 et 2020, soit une baisse de 55 %. Un contrôle budgétaire avait été lancé sur ce sujet avant le début de la crise sanitaire, nous devrions le reprendre dans les mois à venir pour évaluer les conséquences de ces réductions d'effectifs sur les activités du réseau.

Pour la deuxième année consécutive, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) verra ses effectifs préservés en 2021, avec une baisse de seulement 5 ETP. Doit ainsi être mieux garantie l'exécution de ses missions en matière de sécurité sanitaire et de contrôle des fraudes.

Je ferai deux observations principales concernant les opérateurs de la mission. Tout d'abord, l'article 24 prévoit un plafonnement au profit de l'État des recettes de l'Institut national de la propriété industrielle (l'INPI). L'écrêttement qui en résulte permettrait à l'État de disposer de 41,9 millions d'euros de recettes supplémentaires. Sur ce point, nous considérons que la priorité doit être donnée à la protection de la propriété industrielle à moindre coût pour les entreprises et non à l'objectif de recettes fiscales pour l'État. Ensuite, la dotation de l'agence nationale de fréquence (ANFr) devrait augmenter de 3,9 millions d'euros en 2021 afin de préparer les Jeux olympiques et paralympiques et d'anticiper les risques de saturation des fréquences.

J'en viens maintenant à une question essentielle : celle du soutien à l'export. En effet, le déficit des opérations courantes de la France est le plus élevé d'Europe au deuxième trimestre 2020, à 14,3 milliards d'euros.

Il est indispensable de rééquilibrer notre commerce extérieur en renforçant notre position à l'international. De ce point de vue, les crédits proposés dans le plan de relance nous semblent aller dans le bon sens. Cependant, dans un contexte de recrudescence de l'épidémie, nous nous interrogeons sur le calendrier de déploiement des dispositifs prévus.

En effet, si aider les volontariats internationaux en entreprises (VIE) ou améliorer la visibilité des PME françaises à l'international nous apparaissent comme des moyens pertinents, nous nous interrogeons sur la mise en œuvre pratique de ces dispositifs dans le contexte actuel de recrudescence de l'épidémie.

Pour conclure, je souhaite aborder le sujet du financement des entreprises. Les prêts garantis par l'État (PGE) ont constitué un outil indispensable, en permettant aux entreprises de trouver rapidement des liquidités et ainsi de traverser la première vague de l'épidémie. À ce jour, le bilan des PGE reste positif : ils ont permis aux entreprises d'emprunter un total de 120,7 milliards d'euros. La sinistralité envisagée avant la mise en œuvre de nouvelles restrictions pour faire face à la deuxième vague épidémique impliquait un coût global du dispositif de l'ordre de 3 à 4 milliards d'euros, soit un niveau relativement limité au regard des apports du dispositif en termes de soutien aux entreprises. La deuxième vague de l'épidémie et les nouvelles restrictions pourraient cependant faire évoluer ce coût de façon très significative.

Le compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés » comprend les crédits de deux dispositifs qui permettent de pallier les situations dans lesquelles les entreprises ne parviennent pas à se financer malgré les PGE.

Il s'agit d'une part du fonds de développement économique et social (FDES) et, d'autre part, des avances remboursables et prêts bonifiés gérés par la direction générale des entreprises.

D'abord, la mobilisation du FDES dans le cadre de l'épidémie de covid-19 a donné lieu à un dédoublement de sa doctrine d'intervention. En parallèle du FDES « classique », qui est un outil de soutien aux restructurations, une doctrine d'intervention spécifique, dite « covid-19 » a été déployée.

À la différence de son usage classique, dédié aux restructurations et supposant une contribution importante de financeurs privés, le FDES « covid 19 » n'a pas été conditionné à des cofinancements et à une procédure de restructuration. Il a permis d'octroyer des prêts avec une conditionnalité limitée.

La quinzaine de dossiers ouverts cette année représente un total de 208 millions d'euros : groupe verrier Arc (117 millions d'euros), nouveau prêt à Presstalis (35 millions d'euros), Ascométal (50 millions d'euros), Manoir Group (15 millions d'euros), Primavista (4,7 millions d'euros). Dans le cas de Presstalis, le versement a été accompagné d'abandon de charges de l'État, à hauteur de 79 millions d'euros en capital et 6,96 millions d'euros en intérêts. Au total, c'est donc à peine plus de 20 % du milliard d'euros prévu pour 2020 qui a été consommé, de sorte que l'intégralité des crédits sera reportée en 2021, avec une ouverture de crédit complémentaire de 75 millions d'euros.

Concernant les prêts bonifiés et les avances remboursables, la consommation des crédits a été encore plus limitée puisque seuls 19,4 millions d'euros sur les 500 millions d'euros ouverts ont été consommés au 31 août. D'après les informations transmises, une soixantaine de dossiers resteraient en instance.

Pour conclure, je souhaite aborder la question du concours de l'État aux fonds de garantie de Bpifrance. En effet, depuis plusieurs années, Frédérique Espagnac et mon prédécesseur, Bernard Lalande, déplorent l'absence de budgétisation des crédits dédiés aux

fonds de garantie, qui résultent de redéploiements de crédits ou de recyclage internes à Bpifrance. Ces débudgeatisations sont en contradiction avec le principe d'universalité budgétaire et nuisent à la sincérité budgétaire.

Pour 2021, outre le fait qu'une partie des crédits dédiés aux fonds soit à nouveau débudgeisée, des crédits dédiés à ces garanties « classiques » ont été rangés au sein du « plan de relance ». Il nous semble qu'une part non négligeable des crédits labellisés relance aurait dû être retracés sur le programme 134 dans la mesure où ils correspondent aux activités classiques des fonds de garantie et non pas à des activités nouvelles en lien avec la relance.

Compte tenu de tout ce qui précède et des mesures massives de soutien en faveur des entreprises contenues dans le présent budget, nous vous invitons à adopter l'amendement de crédit sur le Fisac et à adopter les crédits de la mission ainsi modifiés, ainsi que les crédits du compte de concours financier, « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – L'amendement n° 1 vise à rétablir les crédits du Fisac à hauteur de 30 millions d'euros en AE et en CP. Alors que la crise sanitaire et les restrictions actuelles touchent en premier lieu les services, l'artisanat et les commerces de proximité, il est indispensable de disposer de crédits d'intervention afin de maintenir ces activités dans les territoires ruraux. Le Fisac a été supprimé l'an dernier. Dès lors, il est proposé de recréer la ligne dédiée au Fisac au sein de l'action n° 23. Cette hausse des crédits serait gagée sur l'action n° 01 « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen » du programme 305 « Stratégies économiques » et sur l'action n° 01 « Infrastructures statistiques et missions régaliennes » du programme 220 « Statistiques et études économiques », sur lesquelles il existe des gisements d'économies importants – dépenses de fonctionnement de l'Insee et subventions à la Banque de France.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je soutiens l'amendement : lorsque le Fisac a été supprimé, on nous avait promis qu'un autre mécanisme prendrait sa place. Mais, finalement, c'est comme lors de la suppression de la réserve parlementaire, on n'a rien eu ! La crise sanitaire illustre le besoin de politiques de proximité, menées par les services déconcentrés de l'État, sous l'autorité du préfet, et les maires, les intercommunalités et la région. Un dispositif qui irrigue les centres-bourgs et les territoires excentrés par rapport aux agglomérations est nécessaire. Je soutiens donc votre amendement.

Enfin, la rapporteure spéciale évoque le désengagement de l'État dans les territoires : mais, sans vouloir être provocateur, l'État est-il encore qualifié pour administrer l'économie ?

M. Michel Canevet. – Le plan France très haut débit est essentiel, non seulement pour faciliter le télétravail en raison de la crise sanitaire, mais aussi pour préparer l'avenir, car la révolution digitale est en cours dans les entreprises. En Bretagne, un programme de déploiement de la fibre est mené par la région, les quatre départements et les 59 intercommunalités, pour un coût global de deux milliards d'euros : les opérateurs privés interviennent dans les zones urbanisées, tandis que les collectivités territoriales sont responsables sur le reste du territoire, avec un coût de 1 850 euros par prise. Comment est-il, dès lors, possible d'atteindre l'objectif national de couverture totale en 2025 en mobilisant seulement une enveloppe de 600 à 700 millions d'euros ?

J'ai un avis divergent sur l'amendement : la bonne méthode pour soutenir le commerce est-elle de rétablir un fonds dont les procédures administratives étaient tellement lourdes qu'elles étaient dissuasives pour ceux qui souhaitaient déposer des projets ? Les problèmes de financement étaient récurrents. Il existe d'autres solutions. La dotation d'équipement pour les territoires ruraux (DETR) est ainsi utilisée dans le Finistère pour financer l'installation des commerces. De plus, la loi NOTRe confie aux régions la compétence économique. Ne faut-il pas éviter que chacun ne s'occupe de tout ? Il est temps de rationaliser les interventions de chaque niveau d'administration. C'est une question d'efficience de l'action publique et de responsabilité.

M. Patrice Joly. – Je ne partage pas l'analyse de Michel Canevet sur le Fisac. J'ai accompagné les démarches d'artisans, de commerçants, de prestataires de services, etc. La procédure était relativement souple : les financements obtenus étaient modestes, mais offraient un vrai effet de levier. Le Fisac permettait à des opérateurs privés de moderniser leurs locaux ou équipements, et d'adapter leurs pratiques de production ou de commercialisation. N'est-ce pas l'enjeu à l'heure de la crise sanitaire, avec le développement du e-commerce, de la robotisation et de la digitalisation ? Les sommes proposées sont raisonnables et je soutiens donc cet amendement. Au-delà d'actions ponctuelles, cet outil peut aussi participer à des stratégies globales de développement territorial. Relancer ce fonds est donc indispensable pour aider les commerçants et les artisans.

Je veux aussi alerter sur la situation de Presstalis : nous connaissons un gros problème de diffusion de la presse. Dans certains territoires, les quotidiens ne sont distribués que tous les deux ou trois jours. On en voit les conséquences sur la démocratie avec le développement des réseaux sociaux et des *fake news*, etc.

M. Albéric de Montgolfier. – L'amendement proposé est un amendement d'appel, en raison des contraintes de gage fixées par l'article 40 de la Constitution qui limite nos marges d'action. Il n'est pas certain, en effet, que le Fisac constitue le meilleur outil, mais le problème est réel, encore exacerbé par la crise. Il est nécessaire d'aider les commerces face au développement du e-commerce. Pourquoi, par exemple, ne pas développer de nouvelles recettes provenant du e-commerce ?

Je regrette que l'achèvement du plan France très haut débit ne soit pas une priorité du plan de relance. Il est pourtant indispensable de développer le télétravail, la télémédecine, le télé-enseignement, etc. Or, le plan a pris du retard. Il faudrait saisir l'occasion de ce projet de loi de finances pour demander au Gouvernement d'accélérer.

M. Philippe Dallier. – Comme d'autres, j'avais été surpris de découvrir des petites annonces pour recruter des sous-préfets à la relance. On doit être le seul pays à procéder ainsi ! Au-delà de l'anecdote, où figurent ces postes sur le plan budgétaire ? Sont-ils inscrits dans la mission ? Dans les crédits du plan de relance ? S'agit-il aussi de postes pérennes ou à durée déterminée ?

Ma deuxième question concerne les aides à la relocalisation de la production de masques. L'idée de produire des masques en France est intéressante : nous dépendions totalement de la Chine, et lorsque la Chine a été bloquée, nous n'avions plus de moyens de nous en procurer. Certaines entreprises ont commencé à produire des masques, mais ont dû arrêter faute de commandes. Les aides annoncées s'accompagnent-elles donc d'engagements de commandes ? En dépit des aides à l'investissement, l'écart de coûts salariaux est tel qu'il est difficile aux masques français d'être compétitifs.

L'Insee est un organisme important, mais j'ai toujours été déçu par les données qu'il fournit et par l'absence de séries sur la longue durée. Impossible, par exemple, de trouver des données sur une quinzaine, voire une vingtaine d'années, pour retracer l'évolution de la Seine-Saint-Denis, un département qui m'est cher. Les données ont, en outre, toujours plusieurs années de retard, ce qui n'est pas très utile pour analyser des phénomènes qui évoluent très vite. J'avais même proposé à l'Insee de payer pour réaliser une étude. En vain. Les sommes importantes consacrées à l'Insee ne pourraient-elles pas être utilisées autrement pour nous renseigner sur l'évolution de nos territoires et de notre pays ?

M. Pascal Savoldelli. – J'étais hésitant initialement sur les mesures relocalisation de l'activité, mais je trouve finalement que créer un tel dispositif centralisé parmi les autres aides est une bonne idée. Mais quelle sera la procédure de décision ? Je suis prudent quant à la procédure des appels à projets, dont les résultats sont très inégaux : il y a parfois des trous dans la raquette.

Je voudrais également être rassuré en ce qui concerne la digitalisation des entreprises. Quel sera l'accompagnement concret ? Pages Jaunes et Solocal risquent d'être cédés à Google. Il faut non seulement accompagner les entreprises pour les aider à financer leurs investissements dans le numérique, mais il faut aussi se préoccuper du contexte dans lequel elles évoluent, car une entreprise ne peut prospérer que si elle a un marché. En outre, je voudrais savoir ce qui est destiné spécifiquement aux TPE ? Elles constituent 90 % du tissu économique dans le Val-de-Marne.

M. Marc Laménie. – Quels sont les effectifs de l'Insee ? Quelle est son efficacité ? Même si les agents recenseurs font de leur mieux, on constate des décalages localement dans les recensements ; certaines communes sont pénalisées, alors que les dotations de l'État dépendent en partie de la population.

Il est beaucoup question du « produire en France » : quelles sont les mesures pour aider les entreprises qui produisent des masques en France ? Enfin, pouvez-vous nous donner plus de précisions sur l'avenir des ZRR au-delà de 2022 ?

M. Stéphane Sautarel. – Il est essentiel de soutenir les commerces de proximité et l'artisanat. Je voterai l'amendement sur le Fisac. Ce fonds pourrait d'ailleurs être utilisé en complémentarité avec d'autres dispositifs comme le programme « Petites villes de demain ».

Je regrette aussi que le plan de relance ne comporte que 250 millions d'euros pour France très haut débit et que l'échéance ait été repoussée de 2022 à 2025, nouvel horizon qui semble lui-même peu probable au vu de l'état des avancées dans les territoires. Je m'interroge aussi sur les zones Appel à Manifestation d'Intention d'Investissement (AMII) : il me semble que les opérateurs privés ne tiennent pas leurs engagements.

M. Jean-Claude Requier. – Je voterai aussi l'amendement sur le Fisac : celui-ci n'est certes pas la panacée, mais il constitue malgré tout un bel outil. Je voudrais dire un mot sur les stations-service rurales de proximité auxquelles on impose les mêmes normes de sécurité qu'aux stations sur les autoroutes. Elles courent après les normes ! Celles-ci coûtent très cher. Pourtant il n'y a jamais eu d'accident. Beaucoup doivent fermer. Évitons de faire comme avec les petits hôtels de campagne, qui faisaient le charme de nos territoires, que l'on a tués par l'accumulation de normes. Je plaide pour des mesures différencier pour les territoires ruraux qui sont moins exposés que les territoires urbains.

M. Jean-Marie Mizzon. – Sur le haut débit, le déploiement avance, même si cela ne va pas assez vite. Mais, l'angle mort n'est pas tant les infrastructures que les usages : l'État n'y consacrera que 30 millions d'euros en 2020. Or, on estime pourtant que 13 à 14 millions de personnes sont touchées par l'illectronisme et que la moitié de la population n'est pas à l'aise avec le numérique. Ces personnes se sentent exclues. Les 250 millions d'euros de crédits seront-ils consacrés aux usages ou uniquement aux tuyaux ?

Je pense comme Michel Canevet sur le Fisac : l'efficacité d'un système dépend de sa lisibilité. Par cohérence avec la répartition des compétences, les aides économiques devraient revenir aux régions ou aux intercommunalités. La proximité est source d'efficacité.

M. Vincent Segouin. – La question de la souveraineté industrielle est un sujet majeur, mais restera un dossier compliqué vu le niveau des charges. Thierry Breton a dit hier que « l'ère de la naïveté était révolue » pour notre continent et que les Gafam allaient être taxés. Qu'en pensez-vous ?

M. Christian Bilhac. – Sans doute peut-on rationaliser et confier uniquement aux régions l'aide économique, mais le Fisac est un mécanisme qui est bien connu par les artisans, les commerçants et les élus locaux. On peut le piloter au niveau des intercommunalités. À l'heure du e-commerce, il peut aider les artisans et les commerçants à développer la vente en ligne. Je rejoins toutefois Michel Canevet quant à la lourdeur des procédures. J'ai siégé au Conseil national d'évaluation des normes quand nous avons examiné le décret sur les crédits du Fisac. Comme je l'ai dit alors, il faut être à la fois ingénieur des ponts, polytechnicien et éminent juriste pour remplir un dossier pour refaire la devanture de son épicerie ! La paperasserie est décourageante. Comme on dit en Méditerranée, la sauce ne doit pas coûter plus cher que le poisson... Il conviendrait donc de simplifier, mais le dispositif est utile.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Le Fisac était un dispositif bien identifié par les territoires. J'entends la remarque de Michel Canevet. Il est vrai que les modes opératoires ont évolué et que les procédures étaient plus compliquées pour les appels à projets les plus récents. Toutefois, nous n'avons pas véritablement d'autre outil disponible. Comme nous l'avions remarqué avec Bernard Delcros et Rémy Pointereau dans notre rapport sur les ZRR, le Gouvernement réduit l'accompagnement des TPE, des PME et des entreprises en zones rurales. Certes, la compétence économique a été recentrée au niveau des agglomérations ou des régions.

Les différents dispositifs que nous mentionnons dans notre rapport étaient reconnus et fonctionnaient plus ou moins bien. Ils ont été supprimés brutalement. Si l'on ajoute la nouvelle diminution des mesures de soutien dans le cadre des ZRR, il ne reste finalement plus guère d'outils. Notre amendement est un amendement d'appel, l'enveloppe de 30 millions n'est pas considérable, mais l'essentiel est de préserver l'outil. Cela permettra d'interpeller le Gouvernement. Le Fisac était aussi le seul outil permettant d'aider les stations d'essence rurales à se mettre aux normes. Il n'en reste guère que 5 000. Elles sont menacées.

L'État est-il encore qualifié pour administrer l'économie ? Vaste débat ! Mais, malgré tout, il a encore le mérite d'intervenir lorsque les collectivités territoriales ne le peuvent pas toujours. Dans la mesure où on ne leur transfère pas tous les ressources nécessaires, il convient de se battre pour maintenir l'existant.

Les crédits pour le très haut débit ne sont, malgré tout, pas négligeables. L'État ne doit pas tout financer : les opérateurs et les collectivités doivent aussi prendre leur part. La

question est aussi de savoir si tous les projets dans les collectivités territoriales sont suffisamment aboutis pour utiliser les crédits accordés au guichet. Il me semble que cela n'est pas forcément le cas. Cette année, les crédits devraient suffire, mais la question se posera à nouveau l'année prochaine. Cependant, nous pouvons réfléchir à abonder les crédits dès cette année, si vous le souhaitez.

Pourquoi ne pas inclure le Fisac et les crédits des ZRR dans la DETR, comme le proposent Michel Canevet et un rapport de l'Assemblée nationale ? Mais, d'une part, ce n'est pas le rôle de la DETR, et d'autre part, je crains qu'*in fine* au lieu d'additionner les enveloppes, on réduise les crédits au détriment des territoires. Soyons vigilants.

Patrice Joly a raison sur Presstalis. On constate tous les difficultés dans nos territoires. Les abandons de créances de l'État devraient permettre de surmonter la crise à court terme, mais on peut s'interroger sur l'avenir. Je n'ai pas davantage d'éléments pour le moment et je vous répondrai de manière plus approfondie ultérieurement.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Je tiens à rappeler que l'État est particulièrement engagé pour soutenir Presstalis et a accompagné sa restructuration avec un abandon de créance au titre du FDES de 86 millions d'euros.

L'Insee commence à ouvrir progressivement ses données. Son budget est de 450 millions, en hausse de 2,1 %, un chantier de numérisation des enquêtes est engagé. Ses effectifs s'élèvent à près de 5 200 ETP, avec des effectifs importants pour suivre les enquêtes ménages, qui ne sont que partiellement dématérialisées.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Les crédits pour aider les entreprises qui fabriquent des masques s'élèvent à 40 millions d'euros, mais nous n'avons pas de garanties sur des commandes de l'État. Ils devraient probablement servir à reconstituer des stocks stratégiques mais nous n'avons pas d'informations précises à ce sujet. Tout dépendra aussi de l'évolution de l'épidémie. Il est vrai que l'on a en tête l'expérience du premier confinement et Philippe Dallier a donc raison d'alerter.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Pascal Savoldelli, concernant les appels à projet, les entreprises candidatent auprès de la DGE, dans une logique de guichet. Les dossiers sont analysés au cas par cas. Il en va de même pour ce qui concerne la modernisation des TPE et des PME. De plus, une enveloppe de 40 millions d'euros de prêts garantis est consacrée à la numérisation des TPE.

Les sous-préfets à la relance ne sont pas directement inscrits dans la mission. Sur le programme 134, la direction générale des entreprises a multiplié par deux les commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés, qui sont les anciens commissaires au redressement productif.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Le programme « Petites villes de demain » est fléché pour les communes de moins de 20 000 habitants, mais les communes rurales qui bénéficiaient du Fisac sont souvent beaucoup plus petites, avec moins de 3 000 habitants, ce n'est donc pas la même cible. C'est justement dans ces communes que le Fisac était particulièrement précieux pour préserver le dernier commerce ou permettre la réouverture d'un nouveau.

L'enveloppe destinée au très haut débit s'établit à 490 millions et se répartit à peu près à parts égales entre les tuyaux et les usages, il y a donc un réel effort du Gouvernement qui n'est pas centré uniquement sur le déploiement matériel du haut débit.

Enfin, sur les Gafam, je rappelle que nous avons été nombreux au Sénat à voter des amendements pour demander qu'ils paient leur dû, mais cela n'avance qu'à petits pas... Ils devront payer la taxe sur les services numériques en France, mais en ce qui concerne l'Europe, il conviendrait d'interroger directement M. Breton.

L'amendement n° 1 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Économie », sous réserve de l'adoption de son amendement, ainsi que les crédits du compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », sans modification.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Travail et emploi » - Examen du rapport spécial

M. Claude Raynal, président. – Je salue notre collègue Frédérique Puissat, rapporteur pour avis pour la commission des affaires sociales.

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Comme à l'accoutumée, ma collègue Sophie Taillé-Polian et moi-même allons présenter à deux voix notre rapport sur les crédits demandés pour la mission « Travail et emploi ». Malgré nos divergences, nous pouvons dans certains cas porter des constats communs.

En premier lieu, nous ne pouvons que nous satisfaire de la hausse substantielle de ces crédits, qui s'élèveraient, en 2021, à 14,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 13,4 milliards d'euros en crédits de paiement. Cela représente une hausse d'environ 3 %, en rupture avec la tendance observée les années précédentes de baisse importante, puis de stabilité des crédits.

Cette augmentation apparaît d'autant plus nécessaire que la situation du marché du travail s'est brutalement dégradée. Pour ne donner qu'un chiffre, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A a déjà progressé de près de 10 % sur un an. Tous les indicateurs sont au rouge : augmentation des plans sociaux et du nombre de personnes en sous-emploi notamment. La situation est cependant trop instable pour que je vous livre des estimations précises de l'impact de la crise sur l'emploi à ce stade. Les prévisions – déjà pessimistes – que nous évoquons dans notre rapport avaient elles-mêmes été établies avant la décision du second confinement. Une certitude cependant : les ajustements à ces chocs sur le marché du travail touchent en premier lieu les jeunes et les salariés les plus précaires. L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) relève ainsi, à titre d'exemple, que seulement 76 % de l'emploi intérimaire, où ces publics sont surreprésentés, détruit à fin avril 2020 avait été recréé à fin août.

Pour faire face à la crise, la mission « Plan de relance » prévoit d'allouer près de 10 milliards d'euros supplémentaires à la politique de l'emploi. Ces crédits permettront de venir renforcer des dispositifs existants d'ores et déjà financés par la mission, comme les Parcours emploi compétence (PEC) ou la Garantie jeunes. Ce choix est, selon moi, le bon :

l'heure n'était pas à l'improvisation de mesures nouvelles dans la précipitation. Le principal enjeu est bien d'être en mesure de déployer les actions le plus rapidement et le plus puissamment possible.

Je relève cependant qu'au strict plan de la lisibilité budgétaire, la situation n'est pas vraiment optimale. Prenons l'exemple de l'activité partielle : alors que le dispositif de droit commun relevait de la mission « Travail et emploi », les 21 milliards d'euros débloqués au titre des lois de finances rectificatives en 2020 ont été retracés sur un programme *ad hoc* de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ». En 2021, aucun crédit ne figure sur ce programme puisque le dispositif sera financé par la mission « Plan de relance ».

Cette architecture permet donc difficilement aux parlementaires de connaître avec précision l'effort budgétaire que le Gouvernement entend déployer en faveur de la politique de l'emploi, pourtant cruciale pour l'année à venir. En gestion, les modalités précises du pilotage du plan de relance, qui fait intervenir la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la direction du budget, ne sont pas encore parfaitement clarifiées.

Sur le fond des politiques menées, la stratégie est sensiblement la même que les années précédentes et me semble être la bonne : concentrer les moyens sur les publics les plus fragiles grâce à des dispositifs ciblés, tout en conduisant dans le même temps des efforts structurels, notamment en matière d'effectifs.

Pour ne prendre que quelques exemples, on constate que, pour la seconde année consécutive, les crédits alloués au secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE), qui emploie des personnes rencontrant des difficultés particulièrement importantes d'accès au marché du travail, dépassent le milliard d'euros. Les crédits mobilisés en faveur des travailleurs en situation de handicap au titre des aides aux postes dans les entreprises adaptées progressent également. On relève aussi une augmentation des moyens octroyés au dispositif des emplois francs, qui vise à favoriser l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, même si la complète évaluation du dispositif et de ses effets d'aubaine potentiels reste à faire.

En tout état de cause, les publics concernés par ces dispositifs sont frappés de plein fouet par la crise. Plus préoccupant encore, l'expérience des crises passées indique qu'ils ne bénéficieront pas spontanément des effets de la reprise lorsqu'elle aura lieu. Il faudra les accompagner dans la durée ; ce sera notre rôle de rapporteurs spéciaux d'y veiller.

Le budget qui nous est proposé, renforcé par les crédits du plan de relance, apparaît, dans l'ensemble, sérieux et nécessaire. Je vous propose donc d'adopter les crédits de la mission « Travail et emploi ».

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Mon appréciation du budget qui nous est proposé pour la mission « Travail et emploi » diffère de celle portée par mon collègue.

L'augmentation de 3 % des crédits demandés pour 2021 va naturellement dans le bon sens, même s'il ne faut pas en exagérer la portée, puisqu'elle ne fait que se conformer à la trajectoire prévue dans la loi de programmation des finances publiques votée en 2018.

Je partage le constat relatif au manque de lisibilité budgétaire, avec des crédits issus de deux missions distinctes. Cela a néanmoins la vertu de mettre en évidence, au-delà du renfort ponctuel de crédits issus du plan de relance, les moyens que le Gouvernement entend structurellement allouer aux politiques du travail et de l'emploi. Force est de constater qu'ils sont insuffisants et restent même nettement inférieurs à leur niveau de 2017, où ils s'élevaient à près de 17 milliards d'euros.

Un bon exemple de cette tendance concerne le financement de Pôle emploi à qui l'État donne d'une main, *via* le plan de relance, des crédits supplémentaires qu'il lui reprend partiellement de l'autre, en abaissant la subvention pour charges de service public financée par la mission « Travail et emploi ». On peut également déplorer que, dans le même temps, la contribution de l'Unedic au financement de Pôle emploi reste fixée à 11 %, dans la continuité de la hausse observée en 2020. On ne dira jamais assez que cette mesure revient *in fine* à faire supporter aux chômeurs le coût du service public de l'emploi, car c'est la nécessité d'améliorer les comptes de l'assurance-chômage, déjà lourdement affectés par la crise et la prise en charge du chômage partiel, qui, je le crains, viendra demain servir de justification à une nouvelle restriction de leurs droits.

La poursuite obstinée de l'effort de réduction des effectifs du ministère du travail m'a davantage étonnée encore. L'exercice 2021 se traduirait à nouveau par un schéma d'emploi fortement négatif, fixé à 221 équivalents temps plein (ETP) en moins, et à périmètre constant, le plafond d'emploi serait inférieur de plus de 1 100 EPT par rapport à 2017.

Pour faire face aux besoins urgents liés à la crise sanitaire, il nous a été indiqué que, comme cette année, le ministère pourrait recourir en 2021 au recrutement d'agents vacataires pour colmater les brèches, notamment dans les services déconcentrés. Ces renforts seront bienvenus, mais la méthode retenue envoie le signal paradoxal d'un ministère chargé de l'amélioration de la qualité de l'emploi, mais créateur de précarité pour ses propres agents. La forte dégradation attendue du marché du travail et ses conséquences sociales de long terme appellent, à l'inverse, une augmentation pérenne et structurelle des effectifs.

De même, on peut s'interroger sur l'urgence qu'il y avait à mener la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) qui concerne tout particulièrement les ministères sociaux. Je crains qu'elle n'entraîne une certaine désorganisation, à l'heure où les services doivent être entièrement occupés à la gestion des conséquences de la crise.

Il y a certes des points positifs dans ce budget, avec des moyens conséquents octroyés en faveur de l'inclusion dans l'emploi des publics les plus fragiles, notamment pour le secteur de l'IAE, même si la question de la capacité à proposer des solutions de long terme à ses bénéficiaires à l'issue des contrats d'insertion reste posée. Je pense aussi à la montée en puissance de l'expérimentation territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD), que je défends de longue date et qu'une proposition de loi en cours d'examen doit permettre d'étendre. Les conclusions de la commission mixte paritaire sur ce texte doivent être examinées cet après-midi au Sénat.

En dépit de certaines avancées, la trajectoire de baisse des effectifs du ministère indique que l'esprit d'austérité semble encore dominer, en décalage de plus en plus flagrant avec la situation sociale du pays. Pour cette raison, je vous proposerai de rejeter les crédits de la mission « Travail et emploi ».

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis de la mission « Travail et emploi » pour la commission des affaires sociales. – Je remercie les deux rapporteurs spéciaux qui, avec les mêmes chiffres, livrent un panel de propositions très différentes. Notre commission des affaires sociales, en phase d’auditions, n’a pas encore conclu sur les crédits de la mission, lesquels, à court terme, s’inscrivent dans une logique de continuité. Le plan de relance semble, s’agissant des mesures relatives à l’emploi, satisfaire les partenaires sociaux comme nos autres interlocuteurs. Des inquiétudes demeurent toutefois concernant l’équilibre des comptes sociaux et de l’Unedic. À cet égard, une réflexion sur la dissociation de la dette classique et de celle liée à la pandémie nous semble pertinente. La commission rendra son avis lors de sa réunion du 25 novembre.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Tout en les remerciant pour leur travail, je constate que nos deux rapporteurs spéciaux continuent d’avoir des positions divergentes sur les crédits de la mission. Dans le troisième projet de loi de finances rectificative, la commission des finances avait poussé à la création d’une prime à l’embauche dans le secteur marchand, pour soutenir le recrutement dans les petites et moyennes entreprises (PME). Le Gouvernement avait retenu l’idée, mais avec des critères différents : elle est destinée à toutes les entreprises, mais seulement pour les jeunes. Disposez-vous d’une première évaluation du dispositif ?

S’agissant du secteur de l’IAE, le Gouvernement s’est engagé à accompagner la création de plus de 100 000 postes supplémentaires sur cinq ans. Par ailleurs, le plan de relance prévoit d’en financer 35 000 pour la seule année 2021, exclusivement réservés à des jeunes. Est-ce bien réaliste ?

Ma troisième question porte sur les emplois francs imaginés au début du quinquennat précédent, puis abandonnés faute de succès. Après une tentative de relance, le dispositif semble à nouveau marquer le pas. Serait-ce une fausse bonne idée ?

M. Antoine Lefèvre. – Je regrette l’insuffisance des crédits destinés à l’emploi dans une période si tendue. L’an dernier, nous avions longuement débattu des missions locales et des maisons de l’emploi, sujet auquel je demeure attentif. Le Président de la République a annoncé donner la priorité à la jeunesse, mais les crédits destinés à ces structures semblent encore trop limités. La troisième vague de l’appel à projets 100 % inclusion est, hélas, décalée. Toutefois, il convient de saluer l’augmentation de 1,3 % des crédits du plan « 1 jeune, 1 solution ». Les difficultés demeurent également concernant la Garantie jeunes : seuls 60 % des objectifs annuels sont remplis. Pourquoi, dès lors, ne pas l’élargir au-delà de la seule exonération d’impôt pour le foyer du jeune ? En effet, de nombreux jeunes se trouvent, du fait de la crise, en grande difficulté. La politique de l’emploi favorise les solutions de court terme et comporte trop de dispositifs empilés : il serait utile de les concentrer davantage et de les rendre plus lisibles pour les demandeurs d’emploi comme pour les entreprises.

M. Éric Jeansannet. – Je remercie nos rapporteurs spéciaux pour leurs analyses. Je salue l’effort budgétaire conséquent réalisé en faveur de l’accès à l’emploi, notamment au travers de l’IAE et du renforcement du plan d’investissement dans les compétences (PIC), et pour l’insertion des jeunes. Comme président des missions locales de la Creuse, je témoigne de l’engagement du personnel pour accompagner les jeunes sans qualification qui, avec la crise, affluent en nombre. Je suis particulièrement attaché aux outils locaux de la politique de l’emploi. Les missions locales ont été dotées de 100 millions d’euros supplémentaires ; je m’en réjouis. Leur action vous semble-t-elle efficace ? Le nombre de

parcours contractualisés d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) et de garanties jeunes devrait augmenter, cela sera-t-il suffisant ?

Les maisons de l'emploi, hélas, ne bénéficieront en revanche pas de crédits supplémentaires, alors qu'il s'agit d'un outil intéressant, malgré des dysfonctionnements observés dans certains territoires : pour quelle raison ?

À la faveur du plan de relance, les effectifs de Pôle emploi, dont le rôle apparaît primordial en période de crise, augmenteront. Cette croissance, fondée sur des embauches sur contrat à durée déterminée (CDD), sera-t-elle pérenne ? Il le faudrait pour accompagner les chômeurs sur le long terme. Les relations entre l'opérateur et les missions locales semblent satisfaisantes, tout comme l'évolution des objectifs du Gouvernement : alors que l'ancien Premier ministre évoquait une fusion, l'actuelle ministre du travail préfère parler de coopération. Chaque opérateur peut, ainsi, travailler plus sereinement.

Je fais partie de ceux qui croient à l'utilité des emplois aidés pour favoriser l'insertion. J'approuve leur augmentation, mais, une fois de plus, cet effort sera-t-il suffisant ?

Je remercie enfin Frédérique Puissat pour ses éclairages. Les partenaires sociaux apparaissent effectivement réceptifs aux mesures du plan de relance. Il faut maintenant espérer une pérennisation de ces crédits.

M. Jérôme Bascher. – Pour les crédits de cette mission, le niveau satisfaisant serait nul. De fait, ils augmentent comme le chômage... Le Gouvernement, compte tenu de la dégradation de la situation depuis l'établissement du présent projet de loi de finances, a-t-il prévu d'amender les crédits de la mission ?

Sophie Taillé-Polian a évoqué la situation de Pôle emploi qui bénéficie de recrutements supplémentaires tout en accusant une réduction structurelle de ses effectifs. Cela pose un problème de sincérité budgétaire. D'autres petits établissements publics existent en matière de politique de l'emploi, notamment dans le domaine de la formation, sans être financés par la présente mission. Leur fusion est-elle envisagée, afin de dégager quelques économies ?

Je partage, par ailleurs, les interrogations de notre rapporteur général sur les emplois francs. Enfin, la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a créé les contrats uniques d'insertion, dont le pluriel semble quelque peu anachronique. Ne serait-il pas temps de revoir les différents contrats d'insertion créés depuis ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Les effectifs du ministère du travail, après avoir diminué en 2019 et en 2020, enregistreront la suppression de 221 ETP en 2021. Or, le contrôle du dispositif d'activité partielle a nécessité le recrutement de 300 vacataires, par nature moins expérimentés que les agents titulaires. Avez-vous un retour sur les opérations de contrôle ? J'ai été saisie de cas d'abus ; je pense notamment au secteur du prêt-à-porter.

M. Marc Laménie. – Je remercie à mon tour nos rapporteurs spéciaux. La mission « Travail et emploi », avec 13,4 milliards d'euros de crédits de paiement, comporte un enjeu financier important. Je m'interroge, pour ma part, sur les effectifs des opérateurs, notamment de Pôle emploi, qui enregistrent une augmentation, alors que le ministère continue de supprimer des postes. Cette politique est-elle efficace sur le terrain ?

Je m'intéresse également à l'égalité entre les hommes et les femmes dans le monde du travail, sujet fréquemment évoqué par la délégation sénatoriale. Observe-t-on une évolution positive dans ce domaine ? Des moyens humains sont-ils spécifiquement dédiés à cette politique ?

J'aimerais enfin savoir si un effort serait, compte tenu de la crise sanitaire, réalisé au bénéfice des services de santé au travail, dont les effectifs sont très réduits.

Mme Christine Lavarde. – Le plan de relance injecte des milliards d'euros pour la rénovation thermique des bâtiments. Le secteur a besoin de main d'œuvre pour répondre à la demande ; il convient d'organiser des formations en conséquence. Les cinq axes du PIC indiqués dans votre rapport spécial me laissent, hélas, à penser que nous ne serons prêts que dans cinq ou six ans : il s'agit d'abord de financer des études prospectives et des expérimentations... Investissons-nous réellement dans l'emploi ?

M. Sébastien Meurant. – Quel bilan tirez-vous de la fusion des missions locales dans les grandes agglomérations ? A-t-elle été efficace ? Disposez-vous, par ailleurs, de retours d'expérience sur le dispositif TZCLD ?

M. Michel Canevet. – Le dispositif TZCLD suscite de nombreuses attentes de la part des territoires : cinquante d'entre eux devraient rejoindre l'expérimentation en cours. Pour combien de nouveaux territoires les crédits qui y sont consacrés en 2021 permettront de lancer l'expérimentation ? Par ailleurs, le plan de retour à l'équilibre de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) est-il bien avancé ? Votre rapport spécial évoque enfin la réorganisation des services déconcentrés chargés de la politique de l'emploi. Qu'en est-il concrètement ? Quel serait le calendrier de cette réforme ?

M. Christian Bilhac. – Nous savons que les difficultés et le coût du retour à l'emploi des chômeurs s'amplifient avec le temps. Aussi, au risque d'une lapalissade, il convient d'éviter le chômage de longue durée. Il existe à cet effet plusieurs dispositifs, mais la mesure TZCLD ne bénéficie qu'à quelques territoires et ses crédits restent insuffisants.

Je soutiens le recours aux contrats PEC, dont l'usage est bien maîtrisé par les élus locaux. Hélas, l'État ne participe plus à leur financement qu'à hauteur de 50 %. Au nombre de 450 000 il y a quatre ans, ils ne sont plus désormais que 100 000. Souvent critiqués, ces contrats ont le mérite de maintenir dans l'emploi et, partant, dans la dignité. J'en ai signé plusieurs pour ma commune et je déplore que les maires ne puissent plus apporter de réponse à ceux qui souhaitent travailler. Sur les dix employés de ma commune, six sont passés par un contrat aidé avant de devenir fonctionnaires titulaires : je pense avoir, sans ruiné l'État, fait œuvre sociale et de professionnalisation. Nous avons un peu rapidement jeté l'opprobre sur ces contrats...

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Je vous remercie pour vos nombreuses questions et de votre mobilisation sur ces sujets majeurs.

Jérôme Bascher, cette mission ne finance pas seulement la politique de lutte contre le chômage, mais également la santé au travail et l'inspection du travail : même en l'absence de demandeurs d'emploi, il existera toujours une mission « Travail et emploi » ! Il est difficile d'évaluer à ce stade le dispositif d'aide à l'embauche des jeunes dans toutes les entreprises, qui vient d'être lancé. L'OFCE nous alerte cependant sur le fait que les mesures en faveur de l'emploi mériteraient d'être davantage ciblées ; cela doit nous interroger. Les

objectifs fixés à l'IAE ne pourront être atteints que si nous accompagnons les structures dans leur diversité, y compris donc plus modestes et sur l'ensemble du territoire, et si nous les aidons à résister à la crise. Le montant de l'aide au poste prévue par le projet de loi de finances reste sans doute trop faible pour certains types de structures.

De nombreuses questions portent sur les missions locales. Je rappelle que les structures qui ont pris la décision de fusionner étaient volontaires. Elles nous ont fait part de leur mobilisation et des difficultés rencontrées pendant la crise et à venir, au vu de la hausse très forte des besoins d'accompagnement qui est attendue. Elles s'interrogent, en outre, sur l'évolution des indicateurs de la mission : le taux de sortie positive du parcours d'accompagnement, auquel est lié leur niveau de financement, ne prendrait plus en compte les sorties en formation professionnelle, ce qui paraît effectivement difficile à comprendre.

Avec la crise, les opérateurs ont été largement mis à contribution, mais demeurent fragilisés. L'AFPA, notamment, a joué, grâce à son offre dématérialisée de formation, un rôle important. Pourtant, la réforme et le plan social se poursuivent : 313 postes seront supprimés en 2021. M. Bascher a évoqué les autres petites structures. La mutualisation de celles œuvrant dans le domaine de la santé au travail a été évoquée par le rapport Lecocq et annoncée dans le cadre d'un prochain projet de loi sur le sujet. Nous serons donc amenés à en débattre. L'Agence nationale des conditions de travail (Anact) a, quant à elle, perdu 10 % de ses effectifs. Les petites structures sont fragilisées, alors qu'elles constituent des outils efficaces. L'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) a, par exemple, produit dans l'urgence les protocoles sanitaires. Nous avons besoin de ces organismes spécialisés en période de crise. Les inspecteurs du travail verront également leur nombre reculer, ce qui limitera d'autant leurs interventions, y compris pour contrôler l'application du dispositif d'activité partielle.

S'agissant de l'OTE, un premier volet de la réforme a déjà été mis en œuvre : certaines enveloppes financières concernant les moyens matériels des services et l'immobilier du ministère du travail ont été versées au ministère de l'intérieur. Au 1^{er} janvier, les moyens humains seront mutualisés, ce qui pourrait poser des difficultés en matière de mobilité des agents. Seront ensuite créées, au 1^{er} avril, les directions régionales en charge de l'économie, du travail, de l'emploi et des solidarités (DRETS) et les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS). Je l'interroge sur l'intérêt de poursuivre cette réforme à marche forcée, alors que les services de l'État sont mobilisés par la crise. Il conviendra de veiller à ce que le système d'inspection du travail continue à dépendre du ministère du travail et non de celui de l'intérieur, conformément aux engagements de la France dans le cadre de l'OIT.

Les crédits alloués en 2021 permettront à cinquante nouveaux territoires de lancer l'expérimentation TZCLD. Des interrogations subsistent sur les crédits destinés à la gestion du fonds, mais cela ne semble pas bloquant. Le texte issu de la CMP permet d'aller au-delà de 50 nouveaux territoires. Il faudra bien entendu que les crédits budgétaires suivent le cas échéant.

Enfin, je rejoins Christian Bilhac sur les contrats aidés, outils indispensables pour les petites collectivités territoriales et le tissu associatif. On peut toutefois regretter que le taux de prise en charge de ces contrats soit encore insuffisant élevé. Le plan de relance permet de le relever en 2021, mais uniquement pour les publics jeunes...

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Le rapporteur général m'interroge sur l'aide à l'embauche. Nous avions eu ce débat au Sénat : un tel dispositif doit-il - plutôt viser l'embauche de personnes peu qualifiées dans les PME ou, comme l'a choisi le Gouvernement, les jeunes ? Les économistes que nous avons entendus en commission des finances il y a quinze jours semblaient d'accord pour considérer que les aides à l'embauche constituent un outil efficace en bas de cycle économique. Pour ce qui concerne plus précisément le public à cibler, ils tendaient à donner raison au Sénat : le critère pertinent serait plutôt l'absence de qualification, bien que les publics soient en réalité proches, puisque les jeunes éloignés de l'emploi manquent souvent de qualification. Le dispositif s'applique à tous les CDD de plus de trois mois et aux contrats à durée indéterminée (CDI) pour les jeunes de moins de vingt-six ans. Le dispositif est bien lancé et le décret afférent a bien été pris le 5 août dernier, mais nous ne disposons d'aucune évaluation à ce stade. Du reste, toutes les entreprises ne connaissent pas l'existence de la prime : il faudra en faire la promotion dans les territoires. Le système apparaît assez généreux, puisque la prime est renouvelée avec le CDD, y compris passé l'âge de vingt-six ans, et si un contrat d'apprentissage a été signé préalablement avec le salarié.

S'agissant de l'IAE, l'objectif est la création de 100 000 postes en cinq ans, auxquels s'ajoutent les 35 000 postes financés par le plan de relance pour l'année 2021. Cela semble ambitieux, alors que les structures compétentes ne sont pas spécialisées sur ces publics. Méfions-nous d'une politique du chiffre... En cas de sous-consommation, les crédits restants pourront abonder, comme cette année, le fonds d'aide aux structures.

L'évaluation des emplois francs apparaît également complexe. Un premier système a échoué sous un gouvernement précédent, puis les critères ont été assouplis et la liste des quartiers éligibles étendue, permettant un démarrage sensible début 2020, que le premier confinement a cassé net. Cet outil correspond aux besoins actuels, mais il conviendra d'être vigilant, dans le futur, à d'éventuels effets d'aubaine.

Éric Jeansannetas, nous souhaitons le rétablissement des crédits des maisons de l'emploi au sein de la mission et avons bon espoir que, comme l'an passé, l'Assemblée nationale leur consacre une ligne de 5 millions d'euros. Nous réfléchirons alors pour la porter à 10 millions d'euros, car il s'agit d'un outil utile, comme nous l'avions montré dans un précédent rapport.

Sylvie Vermeillet, il est effectivement nécessaire de contrôler l'usage de l'activité partielle, qui bénéficie de montants exceptionnels. Durant l'été, 50 000 contrôles a posteriori ont été réalisés : 7 % ont fait l'objet d'une suspicion de fraude et, parmi eux, 580 ont conduit à l'engagement d'une procédure pénale. Le montant des fraudes est estimé à 225 millions d'euros. Il faut par ailleurs continuer de développer les contrôles a priori, notamment pour les entreprises qui déposent de nouvelles demandes. Les contrôles visent davantage les entreprises dont l'activité permet le télétravail.

Christine Lavarde, j'entends votre remarque. Il faut, bien entendu, que les formations soient rapidement utiles. J'ai bon espoir, car le PIC est géré par les régions qui, à l'exception de deux d'entre elles, ont contractualisé sur le sujet.

S'agissant des contrats aidés, je n'ai jamais été favorable à un recours massif à ce dispositif. Les 100 000 PEC prévus sont maintenus. Il est également prévu de relancer les contrats aidés dans le secteur marchand en 2021, qui pourront être des outils utiles pour

véritablement favoriser un retour rapide à l'emploi. Le dispositif doit cependant rester temporaire et il faudra rester attentif aux effets d'aubaine.

Enfin, Marc Laménie m'a interrogé sur l'égalité entre les hommes et les femmes dans le monde du travail. L'Index de l'égalité professionnelle a été mis en place dans toutes les entreprises de plus de cinquante salariés depuis le 1^{er} mars. Il s'agit d'une mesure tout à fait positive. Les sanctions sont, par ailleurs, élevées – jusqu'à 1 % de la masse salariale – en l'absence d'actions menées pour améliorer la situation des femmes au sein de l'entreprise.

M. Claude Raynal, président. – Nous vous remercions pour vos réponses.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Travail et emploi ».

La réunion est close à 12 h 05.

Jeudi 5 novembre 2020

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 - Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics (en visioconférence) (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.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Jean Bizet rapporteur sur le projet de loi n° 314 (2019-2020) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, sous réserve de sa transmission en nouvelle lecture.

Projet de loi de finances pour 2021 – Examen des principaux éléments de l'équilibre – Tome I du rapport général (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 25.

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

Jeudi 22 octobre 2020

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président, et de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture -

La réunion est ouverte à 11 h 30.

Audition, en commun avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, de MM. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, à la suite de l'assassinat de Samuel Paty

M. François-Noël Buffet, président. – Messieurs les ministres, mes chers collègues, Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, et moi-même avons pris l'initiative de demander à M. Darmanin, ministre de l'intérieur, et à M. Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de venir ensemble devant nous ce matin, compte tenu des événements qui se sont déroulés à la fin de la semaine dernière.

Je rappelle que Samuel Paty, professeur de collège, a été assassiné, dans les conditions que nous connaissons, parce qu'il avait pris le parti d'enseigner à ses élèves les valeurs de la République.

Naturellement, nous ne pourrons pas obtenir d'informations précises sur les faits qui font l'objet de l'enquête en cours, mais nous sommes tous soucieux des mesures qui ont été ou qui pourront être prises par le Gouvernement. Je pense notamment aux expulsions individuelles, aux visites domiciliaires, aux dissolutions de structures... Il nous a paru utile que nous puissions en débattre avec les membres du Gouvernement.

Je vais laisser la parole à Laurent Lafon, puis nous vous laisserons vous exprimer, messieurs les ministres, pendant dix minutes chacun. Nous passerons ensuite aux questions des sénateurs. Afin de donner un caractère dynamique à nos débats, nous laisserons les sénateurs vous interroger par groupe de quatre – deux membres de la commission des lois et deux de la commission de la culture.

J'indique que nous sommes tenus de libérer l'hémicycle à 13 heures.

M. Laurent Lafon, président. – Messieurs les ministres, monsieur le président, mes chers collègues, c'est un événement particulièrement dramatique qui réunit la commission des lois et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication pour cette audition commune exceptionnelle.

La mort de Samuel Paty vendredi dernier a créé une onde de choc dans tout le pays. Permettez-moi tout d'abord, au nom de la commission de la culture du Sénat, d'avoir une pensée pour sa famille et ses proches, mais aussi pour ses collègues et ses élèves. Je pense également à toute la communauté éducative, aux enseignants, ces « jardiniers en intelligence humaine », comme les appelle Victor Hugo, qui, chaque jour, exercent leur métier avec

passion, participent à l'épanouissement de nos enfants et à leur apprentissage de la citoyenneté.

À travers ce crime horrible, c'est l'école de la République qui est frappée. Le symbole est fort. En effet, l'apprentissage du vivre ensemble et de nos valeurs républicaines, la formation des citoyens en devenir font partie des missions confiées à notre école. L'élément déclencheur de cet acte ignoble, un cours sur la liberté d'expression, est également emblématique. Depuis toujours, notre commission défend l'éducation aux médias et le développement par l'école d'un esprit critique chez les enfants et chez les adolescents. Aussi, soyez assuré, monsieur le ministre de l'éducation nationale, de notre soutien pour protéger l'école et lui permettre de remplir les missions que lui a confiées la Nation.

Cet attentat suscite, bien entendu, de nombreuses questions en matière de sécurité et d'éducation. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité, avec François-Noël Buffet, président de la commission des lois, organiser cette audition commune. Je vous remercie, messieurs les ministres, d'avoir accepté ce format inédit. Vous aurez l'occasion d'ici quelques instants de vous exprimer sur cet événement dramatique, dont la portée symbolique n'a échappé à personne.

Vous pourrez sans doute nous éclairer sur plusieurs points, qui, en tant que parlementaires, nous interrogent ou nous interpellent. Comment sont et seront accompagnés les enseignants et plus généralement les personnels éducatifs victimes d'intimidations, de menaces ou d'agressions ? Quel est aujourd'hui le degré d'autocensure dont font preuve nos enseignants dans les cours qu'ils donnent, et quelles mesures ont été prises ou envisagez-vous de prendre pour limiter ce phénomène grandissant dans les établissements scolaires ? Surtout, comment rassurer les enseignants et faire en sorte qu'ils ne se sentent pas seuls face aux pressions dont ils sont désormais l'objet sur les contenus de leur cours, de la part tant des élèves que de certains parents d'élèves ? Nous attendons vos réponses sur ces questions complexes et douloureuses.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. – Je vous remercie de cette invitation. Depuis le début, Gérald Darmanin et moi-même sommes évidemment en coordination pour répondre à toutes les questions importantes qui se posent, que ce soit sur l'affaire elle-même ou sur les enjeux auxquels elle renvoie.

Je veux évidemment redire devant vous l'émotion qui est la mienne et qui est celle de toute l'éducation nationale. Il y aura sans aucun doute un avant et un après pour celle-ci, mais aussi, me semble-t-il, pour la France. Je parle non pas des nouvelles règles qui seront forcément nécessaires, mais de l'état d'esprit général de la Nation, de l'éducation nationale, des parents d'élèves et du pays tout entier.

Ma disposition d'esprit est de ne laisser passer aucune compromission avec le radicalisme islamiste. Je n'en laissais déjà passer aucune, mais force est pour moi de constater une forme de complicité indirecte, intellectuelle ou mentale, avec ce qui s'est passé. Je crois que chaque citoyen doit partager cet état d'esprit, parce que c'est ce qui peut empêcher les attentats.

À mes yeux, le crime immonde dont Samuel Paty a été victime n'a pas été seulement commis par celui qui l'a accompli physiquement. Il est évident pour tous aujourd'hui qu'il y a autour de l'assassin un cercle formé de tous ceux qui portent cette

pensée radicale, et même qu'il y a, autour de ce cercle, un deuxième cercle, formé de ceux qui ont de la complaisance à son égard et qui en font le lit. Pour que nous soyons pleinement efficaces, la disposition d'esprit, qui est la mienne depuis que j'ai pris mes fonctions il y a trois ans et demi, doit être partagée le plus possible dans la population.

Chronologiquement, il y a clairement, du point de vue de l'éducation nationale, deux temps dans l'affaire.

Le premier temps est le cours de M. Paty, qui se déroule sur deux jours. Bien sûr, l'enquête judiciaire, mais aussi le rapport des inspections générales, que j'ai mandatées et qui ont rencontré l'ensemble des interlocuteurs – leur rapport devrait m'être remis en début de semaine prochaine –, permettront de disposer d'éléments plus précis.

Ce cours, très préparé dès cet été – il a été dit que M. Paty était un professeur particulièrement consciencieux –, porte sur la liberté d'expression. À cette occasion, il montre une caricature de Mahomet, qui va assez loin, afin probablement d'expliquer qu'il faut dépasser le choc que peut susciter en nous une caricature. Surgit d'abord une première affaire, laquelle se traduit par une forme de désaccord avec des parents d'élèves qui demandent à rencontrer la principale du collège. Je tiens à dire que celle-ci a eu l'attitude qui convenait, en soutenant le professeur et en discutant avec les parents.

D'après les éléments dont nous disposons, il semble que, après cet incident, M. Paty ait engagé la discussion avec les parents d'élèves. Cette discussion s'est déroulée de manière calme et tranquille. Le problème a donc pu être réglé par la simple discussion, ce qui doit être une modalité normale de résolution des difficultés, sans renoncer à rien. L'existence d'un malentendu a peut-être amené M. Paty à dire qu'il en était désolé, mais l'institution n'a en aucun cas déclaré que celui-ci aurait eu un tort. Dès ce moment, la principale de collège a agi conformément à ce que j'ai demandé depuis que je suis en responsabilité : elle contacte les équipes Valeurs de la République du rectorat de Versailles. Elle le fait au moment où débute la seconde affaire, qui vient en quelque sorte se greffer sur la première. Même s'il était prématûr de parler trop hâtivement, on comprend aujourd'hui que les acteurs pluriels de cet assassinat ont, en réalité, « cherché une affaire ».

Il se trouve que, malheureusement, une jeune fille de cette classe, qui, du reste, était absente lors de la seconde séance, a parlé du cours à son père. Ce dernier, musulman extrémiste qui a été interpellé depuis, a cherché à faire un scandale. La principale, de bonne foi, l'accueille. Le père vient accompagné de M. Sefrioui, que la principale ne connaît pas et qu'il présente comme un ami de la famille. La principale voit bien, une fois qu'elle les reçoit, que ses interlocuteurs sont des personnes radicales, avec lesquelles il sera très difficile de s'entendre. C'est ce qui justifie son appel aux équipes Valeurs de la République et la protection au professeur, qui, en aucun cas, n'est désavoué. Au contraire, il est soutenu par l'institution. Tout cela se passe à la fin de la semaine précédant l'attentat.

Pour vous donner une illustration du soutien de l'institution, le samedi précédent l'attentat, l'inspecteur d'académie adjoint a téléphoné au domicile du professeur pour discuter de ce qui se passait. La conversation s'est déroulée dans une ambiance très apaisée. Bien entendu, à ce moment, aucun des deux n'imagine qu'il puisse y avoir une menace de mort.

La famille qui s'est immiscée dans l'affaire avec l'intention de créer un scandale décide de porter plainte pour ce qui se serait passé lors du cours – il faudra d'ailleurs voir qui a inspiré cette idée à la famille. C'est évidemment scandaleux. Dès lors, le professeur a droit à

la protection, et, le mardi suivant, la principale du collège, elle-même suivie par l'inspecteur d'académie, qui prête attention à cette affaire, accompagne le professeur pour porter plainte pour diffamation.

De fait, il y a eu diffamation, au travers notamment des vidéos, mensongères à plusieurs titres et visant à créer le scandale, tournées par le père de la jeune fille. À ce moment, l'entente entre la principale, l'inspecteur d'académie et le professeur est parfaite, selon les éléments actuellement à ma connaissance. Ils partagent la même vision du problème, espèrent que celui-ci sera résolu et portent plainte pour diffamation. Le mardi, l'affaire semble en rester là. Dès lors, plus rien de notable du point de vue de l'éducation nationale ne se passe jusqu'au vendredi, 17 heures. Telle est la chronologie des faits.

Si nous voulons progresser et créer une cohésion nationale, je pense que nous devons éviter certaines facilités. Or, dès que de tels événements ont lieu, on dit que l'éducation nationale ne veut pas faire de vagues. Dès que je suis arrivé au ministère, j'ai déclaré qu'il fallait en finir avec cette mentalité. Je n'ai jamais dit que, du jour au lendemain, cette mentalité disparaîtrait partout en France – malheureusement, je ne peux toujours pas le dire aujourd'hui, malgré le combat que je mène. Cependant, soyons équitables : depuis trois ans, le phénomène a beaucoup régressé, ne serait-ce que parce que le propos de l'institution sur le sujet est clair.

Si la consigne avait été de ne pas faire de vagues dans cette affaire, je le dirais et je me désolidariserais des protagonistes, mais cela n'a pas été le cas. La principale du collège a immédiatement apporté son soutien à M. Paty. Ayons aussi une pensée aujourd'hui pour les acteurs de l'affaire, calomniés sur les réseaux sociaux et victimes de désinformation, parfois colportée par certains organes de presse.

Par exemple, contrairement à ce qu'affirme le père dans la vidéo, il est totalement faux que l'inspection d'académie s'apprêtait à sévir. Il est tout de même fou que toute une série d'acteurs de notre débat public, même si c'est probablement de bonne foi, n'aient pas résisté à la tentation de s'emparer de cette vidéo pour montrer d'un doigt accusateur tel ou tel intermédiaire hiérarchique.

Il est de mon devoir de protéger chaque professeur, mais aussi la principale, l'inspecteur d'académie et la rectrice, dès lors que, selon les nombreux éléments dont je dispose, tous ont agi conformément aux dispositifs. Si des éléments me prouvaient autre chose, je le reconnaîtrais auprès de vous.

Je suis évidemment à votre disposition pour répondre, aujourd'hui comme à l'avenir, à vos interrogations. Je suis ouvert à toutes les réflexions que ces événements pourraient vous inspirer.

À mes yeux, la première des réponses doit être la mobilisation de la société, mais il peut aussi y avoir des réponses juridiques, techniques. Nous en avons déjà développé un certain nombre. J'ai demandé au Conseil des sages de la laïcité de l'éducation nationale de siéger en permanence, de manière qu'il puisse recevoir tous les acteurs institutionnels concernés, recueillir l'ensemble des éléments et préparer la rentrée du 2 novembre prochain, mais aussi pour essayer, par toutes les dispositions appropriées, de créer le plus vaste consensus dans notre pays. Nous en avons besoin.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur. – Permettez-moi d'abord de revenir sur ce qui s'est passé lors de l'attentat, sans entrer dans les détails de l'enquête, puis sur l'action de la police. J'évoquerai ensuite les améliorations possibles, même s'il est difficile d'appréhender l'attentat d'un nouveau genre qui vient d'être commis. Enfin, j'aborderai les réactions de l'État « en légitime défense », comme les visites domiciliaires.

En introduction, je veux dire que, pour la première fois, il y a un lien direct entre l'islamisme politique et un attentat terroriste. Par le passé, certains ont défendu une différence entre les deux : sans justifier l'islamisme politique, ils affirmaient qu'il n'était pas aussi dangereux que le terrorisme, contre lequel plusieurs gouvernements ont donné des moyens législatifs, et qu'il devait surtout être combattu sur le terrain des idées. J'espère que ce vide pourra être comblé par le texte qui sera présenté en conseil des ministres le 9 décembre prochain et que j'aurai l'honneur de défendre devant le Parlement au début de l'année prochaine.

Selon nous, l'islamisme politique radical, qui est la principale forme de radicalité, fait naître une ambiance et, parfois, arme idéologiquement des terroristes. On le savait confusément ; on le sait désormais de façon certaine, puisqu'il apparaît bien que des officines islamistes ont aidé des militants à diffuser ce que j'ai décidé d'appeler une « fatwa », c'est-à-dire un appel à punir M. Paty, conduisant à son assassinat atroce.

Pour ce qui concerne l'attentat en tant que tel, c'est mon cabinet qui m'a prévenu, alors que j'étais en déplacement au Maroc. J'ai pris le soin de prévenir la présidence de la République et le Premier ministre, puis le ministre de l'éducation nationale. Les choses étaient assez confuses : un homme avait visiblement été retrouvé à terre à la suite, manifestement, d'une attaque au couteau ; cet homme était peut-être un professeur ; on ne savait pas très bien si l'attentat avait été commis dans le collège ou en dehors de celui-ci ; l'assaillant avait été stoppé ; on ne savait pas encore s'il était vivant ou mort. Voilà les informations qui m'ont été communiquées et que les services de police ont évidemment pu préciser ensuite.

Malheureusement, certains constats ont pris un peu de temps, notamment le décès de l'assaillant, dont le corps, comme lors de tout attentat terroriste, pouvait être piégé. Nous avons donc mis un peu de temps à disposer d'une information complète. Lorsque nous en avons disposé, nous l'avons transmise à l'ensemble des autorités de l'État.

Je veux une nouvelle fois saluer le travail des services de police. C'est la police municipale qui a prévenu la police nationale, qui, par chance ou du fait d'une bonne organisation des services de police, était présente à quelques dizaines de mètres de là, puisqu'elle organisait dans le quartier une opération de lutte contre la consommation de stupéfiants. Comme on a pu le voir sur les réseaux sociaux, les policiers sont arrivés, ont discuté avec le terroriste et essayé de l'arrêter. Quand celui-ci s'est retourné vers eux et a tenté de les agresser, ils ont mis fin à sa cavalcade meurtrière.

Nous ne savions pas, à ce moment, s'il y avait des complices. Manifestement, le constat premier était qu'il n'y en avait pas. En tant qu'opération de police, l'intervention a donc été une réussite. Les fonctionnaires ont évidemment utilisé leurs armes conformément au code de déontologie. Je signale d'ailleurs la présence parmi eux de jeunes policiers, puisque ce sont notamment des adjoints de sécurité qui ont stoppé le terroriste.

Sur ce qui s'est passé auparavant, je n'ai pas un mot à ajouter à ce qu'a dit le ministre de l'éducation nationale. Les renseignements territoriaux se sont saisis de l'affaire et

ont produit une note. Ayant constaté que celle-ci avait été publiée dans la presse, j'ai saisi le procureur de la République, après en avoir discuté avec le ministre de l'éducation nationale et le Premier ministre. De fait, même si cette note n'est pas classifiée, il n'appartient pas aux agents publics de distribuer des documents couverts du sceau de la confidentialité.

Cette note se fait l'écho du travail réalisé par le service de police de Conflans-Sainte-Honorine et par l'ensemble de la circonscription de police. La plainte déposée par le père de la jeune fille a été le fait déclencheur. Les services de police ont invité M. Paty à venir, bien évidemment sans aucune contrainte et, contrairement à ce que l'on a pu lire, en dehors des locaux destinés à la garde à vue. Le professeur s'est vu signifier ses droits, notamment qu'il pouvait partir. Il a souhaité venir sans avocat, s'expliquant clairement devant les policiers et indiquant que la jeune fille qui avait témoigné contre lui, n'étant pas présente au cours, ne pouvait pas avoir constaté ce qui lui était reproché.

Pourquoi M. Paty a-t-il été convoqué ? Parce que, dans leur témoignage, la jeune fille et son père ont affirmé qu'il avait demandé aux musulmans de sortir de la classe, fait de discrimination particulièrement important. Les policiers ont donc fait leur travail en convoquant très rapidement le professeur. Se déclarant victime d'un mensonge, M. Paty a décidé de porter plainte à son tour.

Je veux dire devant la représentation nationale que la police nationale n'est pas obsédée par nature par la lutte contre les islamistes et par les musulmans. En l'espèce, au contraire, les policiers ont d'abord agi face au fait de discrimination qui avait été dénoncé. Ayant découvert l'existence du mensonge, ils ont évidemment accompagné le professeur, puis la principale de collège, qui a également été auditionnée.

La note des renseignements territoriaux fait effectivement état que M. Chnina est arrivé avec M. Sefrioui, que – je répète ce qu'a dit le ministre de l'éducation nationale – la principale ne connaissait pas. Celui-ci s'est présenté comme un ami de la famille, et même comme un imam. En tant que ministre de l'intérieur, ma première réaction a été de me demander dans quelle mosquée cet imam professait. En réalité, il ne professait dans aucune mosquée. Ce n'est pas un imam. C'est un imam autoproclamé.

Il y a ensuite eu des échanges, comme c'est le cas dans toutes les procédures, entre l'éducation nationale, les services de police, le préfet du département. Tous ont fait correctement leur travail. Je peux vous dire que les services de l'État n'ont pas failli dans cette terrible histoire.

La difficulté, dont nous devrons tirer des conclusions, tient à ce que, de ce que nous savons, le terroriste islamiste n'a aucun lien avec le bâtiment scolaire : il n'a de lien de parenté avec aucun élève, ne connaît pas M. Paty, n'a *a priori* pas de lien avec Conflans-Sainte-Honorine, puisqu'il ne vient pas de ce département. Manifestement, c'est la vidéo mise en ligne et les divers réseaux sociaux ainsi que les autres messages publiés sur internet par MM. Chnina et Sefrioui qui ont armé idéologiquement le terroriste islamiste venu, dans les conditions que le procureur de la République a décrites, assassiner ce pauvre professeur. Le lien entre l'agitation islamiste et l'attentat terroriste a donc été noué en dehors du collège. Par conséquent, je pense que c'est à bon droit que les services de l'éducation nationale et du ministère de l'intérieur ont conclu qu'il n'y avait pas de sujet ni de conséquences dans l'établissement.

S'il y a bien quelque chose que nous devons changer, c'est d'abord notre rapport aux réseaux sociaux. Comme j'ai eu l'occasion de le dire lors des questions au Gouvernement, si les mêmes événements se déroulaient aujourd'hui, ni le ministre de l'intérieur ni aucune autre autorité ne pourrait faire interdire la vidéo parallèle d'un autre M. Chnina.

M. Chnina n'appelle pas explicitement à la mort du professeur, mais il crée la « température ambiante » pour un acte de vengeance. En plus de diffamer le professeur en le traitant de « voyou », il dit qu'on ne doit plus jamais enseigner la liberté d'expression ou montrer des caricatures du prophète. À ce jour, cette pression communautaire, communautariste, voire séparatiste sur les services publics – singulièrement sur l'éducation nationale – ne fait pas l'objet d'une incrimination pénale. Chacun sait ici, dans sa vie d'élu local, que ces petits faits, comme dirait Stendhal, sont extrêmement nombreux, y compris dans les commissariats, les gendarmeries ou les préfectures.

Nous n'avons donc pas les moyens de faire retirer cette vidéo. Et lorsque le ministre de l'intérieur décide, sous l'autorité de la justice, d'engager des poursuites, éventuellement sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, contre quelqu'un qui menace la vie d'un tiers, divulgue son adresse, son identité – c'est le cas notamment du dirigeant de BarakaCity, qui, à ma demande, après l'autorisation d'un juge, a été placé en garde à vue pour avoir menacé Mme Zineb El Rhazoui, laquelle fait d'ailleurs l'objet d'une protection –, je constate que cette personne est placée sous contrôle judiciaire au bout de quelques heures, tout en restant libre. Je ne mets pas en cause la justice, qui ne fait qu'appliquer la loi. Je livre cela à la réflexion du Parlement.

En outre, est apparue une polémique au sujet des signalements à la plateforme Pharos, créée voilà une quinzaine d'années pour lutter contre la pédopornographie. Elle s'est transformée en outil de signalement de comptes comportant des incitations à la haine, à l'antisémitisme, à la violence. Depuis janvier, on dénombre 175 000 signalements. Cette plateforme, où travaillent 25 agents, ne peut que signaler ces faits aux hébergeurs.

Depuis le 12 juillet, des signalements anonymes ont été faits à Pharos au sujet du compte du terroriste, @Tchétchène_270, lesquels ont été pris en compte, mais il est apparu que rien n'était contraire à la loi et qu'il n'y avait aucune connotation terroriste. Il était question notamment de condamner moralement la politique interne de la Chine. De tels comptes, il en existe des milliers, voire davantage.

Les contenus à caractère antisémite ont été signalés notamment par une association connue non pas à Pharos, mais directement à Twitter, qui n'a pas donné suite. En revanche, lorsqu'il a été signalé que des photos de la décapitation avaient été publiées, Twitter est intervenu dans les minutes qui ont suivi.

Faut-il améliorer Pharos, bien que rien ne puisse lui être reproché ? Très certainement ! Le Premier ministre a annoncé la création d'une centaine d'équivalents temps plein, d'autant que Pharos n'est pas opérationnelle 24 heures sur 24, ce qui est un problème à l'heure des réseaux sociaux, et que l'essentiel de ces messages provient de l'étranger. En ce qui concerne ceux qui sont émis depuis le territoire national, des améliorations peuvent être apportées, mais, dans le cas d'espèce, Pharos n'a aucune responsabilité ; l'article de Mediapart est, pour le coup, mensonger – j'ai par ailleurs porté plainte contre ce média pour atteinte à l'honneur de la police.

Le texte que vous serez amenés à examiner prochainement doit être l'occasion de tirer tous les enseignements. Quand bien même les services de l'État feraient leur travail en appliquant les lois de la République, nous manquons d'outils pour empêcher ce genre d'attentats, d'un type nouveau, et pour faire face à cette nouvelle façon de semer la terreur en incitant des personnes à décapiter un professeur et, demain peut-être, un autre agent du service public ou un autre Français.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Monsieur le ministre Darmanin, le Président de la République s'est récemment rendu à Bobigny et, apparemment, vous entendez dissoudre certaines associations, en particulier le Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF). Vous allez donc engager de nombreuses procédures, mais l'on peut regretter que cela n'ait pas été fait plus tôt. Existe-t-il une vraie volonté politique de dissoudre ces associations, sachant que de telles procédures sont complexes ? Vous êtes-vous bien assuré de la sécurité juridique de ces dissolutions ? Vous le savez, elles n'attendent qu'une chose : verser dans la victimisation.

Dans mon rapport, fait au nom de la commission d'enquête sur la radicalisation islamiste, publié en juillet dernier, j'avais préconisé de réactualiser les dispositions relatives à la police des cultes, en particulier l'article 34 de la loi de 1905, qui réprime l'outrage ou la diffamation d'un citoyen chargé d'un service public par un ministre du culte. Envisagez-vous, dans le cadre du futur projet de loi, de revoir les articles 25 à 36 de cette loi ?

Monsieur le ministre de l'éducation nationale, puisque des informations circulent à ce sujet, je voudrais savoir s'il a été demandé à M. Paty de s'excuser, si une lettre a été adressée aux parents à la suite de ce cours, ce que je trouverais insupportable. Outre que nous devons protéger les enseignants, avez-vous prévu de redéfinir la place des parents dans l'école de la République ? Ils prennent une telle place qu'ils mettent en danger et l'enseignement et les enseignants.

Mme Brigitte Lherbier. – Merci de nous informer de ce qui s'est passé. Monsieur le ministre Blanquer, je crains que les professeurs ne s'autocensurent. Quand un événement survient en leur sein, les établissements scolaires n'aiment pas trop être mis en avant. L'autocensure, c'est autre chose : un professeur peut craindre de provoquer certaines réactions parmi ses élèves. Après l'attentat contre *Charlie Hebdo*, j'ai assisté à un conseil d'accès au droit. Le président du tribunal de grande instance de Lille, qui le présidait, s'inquiétant que des élèves refusent de chanter la Marseillaise, a voulu agir. Ainsi, des lycéens de Roubaix et de Tourcoing ont été invités à s'exprimer. Certains ont indiqué qu'ils jugeaient, avec leurs familles, ces dessins blasphématoires. Pour leur démontrer que la prééminence du droit était essentielle et que le problème s'était posé avec d'autres religions, nous avons pris l'exemple de l'affaire du chevalier de La Barre.

Monsieur Blanquer, existe-t-il des structures qui pourraient épauler les professeurs, notamment judiciaires ?

M. Jacques Gosperrin. – Monsieur le ministre Blanquer, vous disiez qu'il y aurait un avant et un après. C'est ce qui avait été dit déjà en 2015.

Une fraction non négligeable d'élèves n'adhère pas totalement, voire pas du tout, à certaines valeurs républicaines. De fait, je m'inquiète des conditions de la rentrée dans dix jours. En dehors de la transmission des connaissances, la mission première de l'école est de

faire partager les valeurs de la République à travers la parole de l'enseignant, pour contrer l'obscurantisme et les thèses simplistes.

Ces questions, il est vrai, ne relèvent pas toujours du droit, mais plutôt d'une éthique de l'enseignant. L'école n'est pas un service public comme les autres, n'est pas responsable de tout, mais c'est à travers elle que se transmettent nos valeurs nationales. À cet égard, quand des élèves entrant en sixième ne maîtrisent pas notre langue, comment faire passer le message autour de nos valeurs ? L'accent sur les valeurs ne doit-il pas être massivement mis au niveau du primaire ? Rappelons-nous le discours de Renan à la Sorbonne en 1887 sur la Nation et ses principes spirituels.

Qu'allez-vous faire à la rentrée scolaire ? Une minute de silence peut se justifier dans certaines situations, mais je pense qu'il faudrait engager des actions plus pérennes.

M. David Assouline. – Ma question porte sur l'enseignement et la pédagogie. Pour avoir été moi-même professeur d'histoire-géographie, je considère qu'il faut aborder de façon frontale la question de l'éducation civique et morale. À mon époque, les programmes d'histoire et de géographie étaient tellement chargés qu'il fallait très souvent rogner sur l'éducation civique pour les finir. De fait, cette matière semble malléable, facultative. Or, si les valeurs républicaines de laïcité et de citoyenneté sont un réel enjeu, elle doit être au cœur de l'enseignement – avec des notes et des évaluations –, de l'élaboration des programmes, mais aussi de la formation des professeurs.

Je connais le parcours de formation universitaire des professeurs d'histoire-géographie, et celui-ci comporte très peu de modules consacrés à cette matière. En 2007, j'avais proposé d'y intégrer la formation aux réseaux sociaux, aux médias et à l'image, d'autant que les parents sont eux-mêmes dépassés par leurs enfants. Un tel enseignement serait un acte de modernité.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – L'établissement de M. Paty a-t-il écrit une lettre aux parents ? Nous aurons la réponse en début de semaine prochaine de l'inspection générale. Je sais juste qu'une simple communication a été faite aux parents – oralement ou par écrit, je ne sais pas – par la principale pour indiquer ce qui avait été fait. Rien n'a été dit aux parents dans un sens négatif, sur M. Paty. Il est vrai qu'est apparu un sentiment de malentendu, y compris chez l'enseignant, qui aurait lui-même dit aux parents qu'il en était désolé, et ce sans que l'institution le lui demande. Là encore, l'enquête démontrera.

Je le répète, à aucun moment il n'a été demandé à M. Paty de s'excuser auprès des parents. Seule a primé une volonté de dialogue avec eux pour expliquer ce qui avait motivé son initiative et lever tout malentendu.

A-t-il demandé aux élèves musulmans ou à ceux qui pourraient être choqués de sortir ou de fermer les yeux ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Les choses sont claires !

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Vous avez de la chance si elles le sont pour vous, mais c'est l'inspection générale qui le dira. Cela relève de la première affaire ; car il ne faut pas oublier la seconde, à savoir le fait que des personnes vont chercher à en découdre en exploitant n'importe quel prétexte. Dans cette première affaire, le professeur n'a pas été désavoué.

Est-il prévu de redéfinir le rôle des parents ? Vaste question sur laquelle je me suis exprimé devant cette assemblée lors de l'examen de la loi pour une école de la confiance. L'article 1^{er} de cette loi comporte deux phrases. La première évoque « l'engagement et l'exemplarité des personnels de l'éducation nationale ». J'avais d'ailleurs été beaucoup critiqué en raison de celle-ci au moment des débats, malgré sa très faible portée normative. Cette phrase vient en appui de la suite de l'article, qui parle du « respect des élèves et de leur famille à l'égard des professeurs, de l'ensemble des personnels et de l'institution scolaire ».

MM. Max Brisson et Olivier Paccaud. – Grâce au Sénat !

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Nous avons fait évoluer ensemble cet article. Ne cherchez pas des désaccords là où il y a eu de grandes convergences. Le projet de loi a pu évoluer grâce au Sénat, et je m'en réjouis, mais cette idée du respect dû au professeur par le parent était présente dès le projet de loi initial.

Selon moi, nous faisons face à la réalité historique de la France : d'un côté, la présence des parents n'est pas assez importante, de l'autre, elle l'est trop. Les systèmes scolaires qui vont bien sont ceux dans lesquels les parents sont impliqués. On le voit avec l'école primaire, et cette implication des parents dans les enjeux de l'école est la clef du succès d'un système scolaire. En revanche, les parents ne doivent pas s'immiscer dans la pédagogie. Or, en France, par tradition historique, les parents s'impliquent trop peu dans les enjeux – d'où la tendance à sous-traiter les sujets éducatifs à l'école, qui relèveraient normalement des parents –, tandis qu'ils s'immiscent de manière indue dans les questions pédagogiques et d'instruction, qui relèvent de la responsabilité des professeurs.

Par ailleurs, j'ajoute que la participation des parents d'élèves, collective ou individuelle, est trop souvent de nature conflictuelle. Pour être réussie, la participation doit être constructive ; si elle est vindicative et consumérisme, elle sera contreproductive et pourra mener au pire. C'est à l'ensemble de la société française de créer les conditions d'une participation constructive des parents.

En tant que recteur et en tant que ministre, j'ai eu très souvent à gérer des cas où des parents d'élèves avaient insulté des professeurs ou une directrice d'école. J'ai eu les plus grandes difficultés à faire en sorte que ce soit le parent d'élève qui soit éloigné de l'école, et non l'inverse. Certains parents d'élèves sont très agressifs. Toutes les idées qui permettront d'accentuer la protection des enseignants sont à prendre.

Madame Lherbier, vous avez dit craindre une autocensure des établissements et des professeurs par crainte de provoquer une réaction chez certains élèves, citant le cas d'élèves refusant de chanter la Marseillaise. Malheureusement, ce phénomène existe, et nous cherchons à le réduire par l'éducation morale et civique. Pour répondre à votre question relative aux « alliés de l'institution scolaire », des associations agréées par l'éducation nationale interviennent à l'école. Toutefois, nous devons exercer toute notre vigilance. Le mieux est de faire intervenir des représentants des institutions : un juge, un policier, un gendarme, un pompier ou tout autre représentant des services publics, ou bien les élus de la République. C'est pourquoi j'ai demandé la participation de toutes ces catégories le 2 novembre prochain pour bien signifier la présence de la République et la force du monde adulte.

Au collège, en particulier, nous entendons développer les mécanismes d'engagement des adolescents, par exemple le secourisme ou les cadets de la République. Par ailleurs, je veux que le brevet reconnaîsse l'engagement civique de l'élève.

Monsieur Gosperrin, vous avez raison de dire que la maîtrise insuffisante de la langue française est à l'origine de tous les maux. C'est d'ailleurs ce que déclarait peu ou prou dans un entretien récent la présidente du Conseil supérieur des programmes, Mme Souâd Ayada. Tout commence par le langage, qui est le premier vecteur de non-violence, de subtilité et d'écoute.

Oui, la maîtrise du français, avec celle des mathématiques pour développer l'esprit logique, est essentielle – et c'est la première de mes priorités, avec l'apprentissage de la lecture, du calcul et le respect d'autrui. Le dédoublement des classes doit permettre justement à tous les élèves de partir dans la vie avec les savoirs fondamentaux. Les plans de formation dans le premier degré ont été totalement transformés au cours des deux dernières années, ce qui permet désormais à tout professeur de suivre des formations en français et en mathématiques, à travers le plan « Français » et le plan « Mathématiques ».

Je suis souvent très critiqué sur ces questions et peu soutenu. Toutes les oppositions devraient comprendre, indépendamment des clivages politiques, qu'il y a là un enjeu républicain fondamental. Je lis en ce moment les mémoires de Jean-Pierre Chevènement, qui, dans les années 1980, animé des mêmes intentions, avait cherché à consolider l'apprentissage du français dès l'école primaire. Au moins pouvait-il compter sur toute la famille républicaine de gauche et de droite. Le manque de soutien des secteurs politique, médiatique et culturel est un signe d'affaissement. Je continuerai dans cette voie. Mais gardons-nous, souvent pour des raisons un peu factices, de nous opposer sur ces questions, alors que c'est un enjeu républicain fondamental. Nous avons pris de très nombreuses mesures en la matière.

Monsieur Assouline a déploré que les heures consacrées à l'éducation morale et civique soient souvent rognées en raison de l'ampleur des programmes et qu'il n'existe pas de réelle formation dans cette matière.

S'agissant du premier point, il faut distinguer les heures d'éducation morale et civique dans l'emploi du temps de l'élève, sans qu'elles constituent un grand tout avec l'histoire et la géographie. C'est ce que nous avons fait avec la réforme du lycée, avec un bloc commun comptant trois heures d'histoire-géographie et une demi-heure d'éducation morale et civique. Cela ne va pas assez loin, et il faudra sans doute, à terme, que cet enseignement soit autonomisé, même si les ponts avec l'histoire-géographie sont nombreux.

La France, étonnamment, se distingue positivement en la matière. Certes, nous avons des faiblesses, mais, en Europe et dans le monde, l'enseignement de l'histoire, de la géographie et de l'éducation morale et civique est parfois inexistant ou très édulcoré, ce qui est source de problèmes pour les temps à venir. Il faudra agir à l'échelle européenne.

L'éducation morale et civique doit donc faire l'objet d'un temps d'enseignement spécifique abordant aspects théoriques et aspects pratiques et reposant sur une formation initiale et continue très solide. Là aussi, nous avons avancé : systématité de la formation initiale sur les valeurs de la République – c'est l'une des conséquences de la loi pour une école de la confiance qui est en train de se mettre en place –, attention accordée aux contenus, de nature universitaire. Concernant ce dernier aspect, ne soyons pas aveugles : à l'université,

certains secteurs ont une conception très bizarre de la République. Au-delà des heures et des moyens, il s'agit donc de voir ce qui se passe dans les enseignements et de prévoir une matrice initiale parfaite. Ainsi, nous avons créé l'année dernière une chaire laïcité au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), animée par plusieurs membres du Conseil des sages de la laïcité. En lien avec Frédérique Vidal, j'ai commencé à proposer à d'autres établissements d'enseignement supérieur de dispenser ce type de formation, de créer des chaires laïcité et valeurs de la République. Comme je l'ai dit ce matin sur une radio, il existe dans l'enseignement supérieur des courants islamo-gauchistes très puissants qui font des dégâts dans les esprits.

M. Gérald Darmanin, ministre. – S'agissant des associations, je proposerai au Président de la République de prononcer la dissolution en conseil des ministres de celles qui ont été évoquées parce qu'elles ont un lien direct avec l'attentat. C'est le cas du groupement Cheikh-Yassine. On verra bien ce que dira le juge, madame la sénatrice. J'ai fait fermer la mosquée de Pantin, parce que son président avait relayé la vidéo de M. Chnina. Un recours a été déposé ; cela ne m'empêche pas d'agir, et la justice se prononcera. Je suis très respectueux de l'État de droit, et si le juge estime que le droit ne nous autorise pas à dissoudre ces associations, démarche hautement symbolique, alors nous présenterons un texte pour permettre à la République de se défendre contre celles-ci.

Nous n'avons pas attendu l'attentat de vendredi dernier pour agir. Ainsi, le projet de loi sur le séparatisme prévoit – ce que le droit ne permet pas aujourd'hui – que puissent être dissoutes en conseil des ministres – la liberté d'association est une liberté essentielle – les associations portant atteinte à la dignité de la personne humaine, en s'appuyant sur une jurisprudence constante du Conseil d'État, la possibilité de lutter contre ceux qui exercent des pressions physiques ou psychologiques sur autrui, d'imputer aux structures la responsabilité des propos de leurs dirigeants. Pouvoir imputer la diffusion de propos aux associations en tant que personne morale permettra de mieux contrôler celles qui combattent les valeurs de la République.

Enfin, nous prévoyons aussi une mesure médiane, à savoir la suspension de telle ou telle association en attendant que son dirigeant quitte ses fonctions ou qu'elle formule des excuses. Entre la dissolution et rien, pour l'instant, il n'existe que les procédures pénales, qui mettent parfois beaucoup de temps à aboutir.

Mme Marie Mercier. – Il y a urgence à agir au plan législatif. Le Premier ministre a envisagé la création d'un délit de mise en danger par la diffusion de données personnelles : monsieur le ministre de l'intérieur, comment ce délit serait-il caractérisé ?

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Pourquoi le garde des sceaux n'est-il pas présent ?

M. Philippe Bonnecarrère. – Disposons-nous de toutes les armes légales pour mener ce combat, qui sera long, contre le terrorisme ? En d'autres termes, sommes-nous face à un problème de moyens, de mise en œuvre, ou bien d'outils juridiques ?

Sur le plan pénal, nous avons le sentiment d'avoir, au fil du temps, traité tout ce qu'il y avait à traiter. Mais il reste peut-être encore des lacunes à combler. Il est possible que les outils manquants relèvent plus du champ sociétal, de la lutte contre la compromission, les complaisances et les imputations. Bref, dans quelles directions est-il pertinent que le

Parlement travaille pour donner à notre société toutes les armes dont elle a besoin contre le terrorisme ?

M. Max Brisson. – Oui, l'histoire-géographie joue un rôle particulier dans notre pays.

Oui, monsieur le ministre de l'éducation nationale, vous défendez la laïcité de façon incontestable ; vous avez mis en place des référents et des équipes pour soutenir les professeurs dans ce travail.

Oui, à Conflans-Sainte-Honorine, l'institution a été au rendez-vous. Les professeurs ont-ils accès à la formation, en particulier continue, dont ils ont besoin ? Quand des troubles se produisent dans la mise en œuvre des programmes, les sanctions sont-elles au rendez-vous ? Les ramifications sont-elles détectées, des mises hors d'état de nuire sont-elles effectuées ?

Nous avons voté tous ensemble l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire, notamment pour vous permettre de lutter contre les écoles de fait, camouflées derrière l'instruction à domicile. Un an plus tard, a-t-on mené plus de contrôles, procédé à plus de fermetures ? A-t-on fait tomber le paravent de l'instruction à domicile ?

Enfin, au moment où vous lancez le Grenelle de l'éducation pour remettre, selon vos termes, le professeur au centre de la société. Quelle reconnaissance morale et financière proposez-vous aux enseignants, quelle modernisation numérique, quelle nouvelle politique des ressources humaines ? Surtout, quelle formation proposez-vous aux hussards noirs de la République pour les armer et leur redonner le moral ?

M. Pierre-Antoine Levi. – Ne faudrait-il pas rebaptiser l'éducation nationale « instruction nationale » ? Trop de parents considèrent que c'est à l'école d'éduquer ; or son rôle est d'instruire.

Quand des perturbateurs sont identifiés parmi les élèves, les professeurs se plaignent souvent que les remontées s'arrêtent aux portes de l'établissement. D'où ma question, qui n'est peut-être pas politiquement correcte : qu'est-il prévu pour, non pas déscolariser, mais scolariser différemment ces enfants ? C'est un vrai problème pour les enseignants !

Aujourd'hui, il faut être un professeur courageux pour enseigner la liberté d'expression. Allez-vous mieux former les professeurs à l'enseignement de l'instruction civique ? Une instruction indiquant à l'ensemble des professeurs comment étudier en classe la liberté d'expression va-t-elle être prise ?

M. Philippe Bas. – Il y a quelques années, un site islamiste, Dar al-Islam, avait appelé à assassiner les professeurs : « Tuez-les tous ! Si vous n'avez pas d'armes, prenez un couteau ; si vous n'avez pas de couteau, jetez-les par la fenêtre. » A-t-on constaté une recrudescence de ces appels au crime ?

Avez-vous dressé l'inventaire des associations subventionnées, au titre de la politique de la ville ou par des collectivités territoriales, qui entretiennent des liens étroits avec des islamistes ? Sinon, allez-vous le faire ? Quelles conséquences entendez-vous en tirer ?

Mme Catherine Belrhiti. – De trop nombreux parents prétendent s'immiscer dans la pédagogie des professeurs : comptez-vous consacrer par écrit la liberté pédagogique ?

Mme Céline Brulin. – La protection fonctionnelle du professeur assassiné n'avait pas été activée. Elle n'aurait peut-être rien changé au dénouement dramatique, mais cette protection fait partie des mesures à prendre en pareil cas.

Monsieur le ministre de l'intérieur, vous avez parlé à juste titre d'un attentat islamiste d'un type nouveau. De fait, un tel attentat est le produit d'une diffusion d'idées dans la société, des idées qui arment les terroristes. Cette situation appelle des lieux de dialogue et de partage des signalements entre l'éducation nationale, la police et d'autres partenaires : de tels lieux d'échange existent-ils ?

Face à la pression communautariste que vous avez dénoncée sur les services publics, il importe de renforcer ceux-ci ; malheureusement, ils disparaissent dans de nombreux endroits... La présence visible, active, forte des services publics est nécessaire dans nos territoires !

Enfin, comme l'a souligné Max Brisson, il faut offrir aux enseignants une meilleure reconnaissance : salariale, en termes de formation, sociale.

Mme Nathalie Delattre. – Monsieur le ministre de l'éducation nationale, devant la commission d'enquête sur la radicalisation islamiste, que je présidais et dont Jacqueline Eustache-Brinio était rapporteure, vous aviez marqué votre volonté de lutter avec une grande autorité contre la radicalisation à l'école.

Pour le contrôle des écoles hors contrat, dont le nombre a doublé en quelques années, j'avais souhaité la création d'un corps d'inspecteurs spécifique. Irez-vous dans ce sens ? Des contrôles inopinés seront-ils menés ? L'identité et l'honorabilité des personnes qui y enseignent seront-elles contrôlées ?

Vous avez décidé de mettre fin à la scolarisation à domicile, sauf exception. Allez-vous mettre en place une commission de dérogation pour les cas où c'est la santé des enfants qui justifie la scolarisation à domicile ou lorsque celle-ci a fait suite à un harcèlement ?

Enfin, monsieur le ministre de l'intérieur, nous avons préconisé la création d'une police des cultes. Répondez-vous favorablement à cette demande ? Par ailleurs, quel est votre avis sur la direction de l'Observatoire de la laïcité ?

Mme Valérie Boyer. – Pierre Manent a décrit « la mortelle défaillance collective, celle qui nous rend incapables de ne rien changer à la conduite de notre vie, même pour la sauver »... Aujourd'hui, on arrive à confiner les Français, mais on ne parvient pas à renvoyer des personnes qui prêchent la haine, même quand elles font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ! J'espère que ce paradoxe va cesser.

C'est l'islam radical qui pose problème, pas toutes les religions. Il serait injuste de supprimer l'école à domicile pour ceux qui se comportent bien.

Je déplore que toutes les propositions émanant de ma famille politique aient été rejetées. J'ai moi-même écrit un rapport sur le financement du terrorisme, avec une députée de La République En Marche : toutes nos propositions ont été écartées. Je constate avec

satisfaction qu'une d'entre elles, sur le financement des associations, revient en faveur, malheureusement bien tard.

Faut-il changer le droit pour pouvoir mieux l'appliquer ? Je pense en particulier aux dispositions constitutionnelles proposées par le Sénat.

S'il faut examiner de près les financements aux associations de la politique de la ville, il faut aussi surveiller les financements étrangers. Pourquoi avoir rejeté notre proposition d'interdire les listes communautaires aux élections ? Le président Macron n'a pas répondu à mon interpellation à cet égard.

Enfin, il faut supprimer les associations prêcheuses de haine, comme Les loups gris, animés par le parti d'Erdogan.

M. Olivier Paccaud. – M. Blanquer, vous n'avez pas répondu hier lors des questions au gouvernement à ma question sur l'instauration d'un délit d'entrave à la liberté d'enseigner. L'article 431-1 du code pénal prévoit déjà le délit d'entrave à la liberté d'expression, à la liberté d'association, à la liberté de réunion, à la liberté de création artistique, mais pas à la liberté d'enseigner dans le cadre bien sûr des programmes de l'éducation nationale. J'ai déposé une proposition de loi en ce sens. Ce serait une arme, notamment, contre les parents qui tentent de faire pression ou d'intimider. Aujourd'hui, principaux et professeurs se heurtent à une lacune dans la législation.

M. Cédric Vial. – Nous ne doutons pas de votre volonté d'agir, messieurs les ministres, mais nous savons aussi que cette volonté s'amenuise au fil du temps, balayée par d'autres priorités ou actualités.

Nous sommes nombreux à souhaiter des mesures qui, pour être efficaces, devront probablement être exceptionnelles, comme l'est la situation.

Nous connaissons le travail mené dans les établissements autour de la laïcité, notamment par les équipes Valeurs de la République. Nous savons aussi le prix de certains renoncements, sous des pressions locales ou communautaristes.

Aujourd'hui l'action de l'école se décline en deux phases : la prévention, phase importante et cruciale, qui est un moyen de long terme pour éviter que des évènements ne se produisent. Mais elle ne suffit pas à les empêcher. D'autre part, il y a la répression pour sévir lorsque les faits se sont produits. Par définition, elle ne permet pas non plus de les empêcher. Au-delà de cette dialectique prévention-répression, nous sommes face à une question essentielle : comment permettre aux enseignants de faire leur travail en garantissant leur sécurité et celle de leur famille ?

Il est facile de publier des caricatures sur les réseaux sociaux en se disant solidaire. Il est plus difficile d'être dans une salle de classe, devant des enfants dont on sait ou présume que les parents sont radicalisés... Les enseignants, et plus largement tous les agents publics, doivent pouvoir faire leur travail sereinement.

Enfin, monsieur le ministre de l'éducation nationale, pourriez-vous faire un point sur le contrôle des établissements hors contrat ?

M. Thomas Dossus. – Depuis l'attentat de vendredi dernier, chacun cherche ce qui pourrait encore manquer dans notre arsenal législatif pour lutter contre le terrorisme

islamiste. D'aucuns veulent réanimer la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet (loi Avia), pourtant jugée inconstitutionnelle. D'autres proposent de retoucher la loi de 1881 sur la liberté de la presse. Nous sommes sur une pente assez dangereuse, qui ne fera pas honneur à la mémoire de Samuel Paty, assassiné pour avoir enseigné la liberté d'expression.

Pourtant, la France est dotée d'un outil : la plateforme Pharos, qui permet à tout citoyen de signaler un contenu ou un comportement illicite sur internet. Elle a reçu 230 000 signalements en 2019 ; leur nombre est encore supérieur cette année.

Conserver l'équilibre actuel entre liberté d'expression pleine et entière et régulation et contrôle par un régime de responsabilité implique de disposer d'enquêteurs et de magistrats en nombre suffisant, avec des moyens pour travailler.

À l'heure de la massification de l'usage des réseaux sociaux et de l'extension des domaines de compétence de Pharos, les moyens sont-ils suffisants ? Est-il prévu de les faire monter en puissance et en réactivité ?

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Max Brisson et Jacqueline Eustache-Brinio ont déjà insisté sur le rôle des parents. Ne devrait-on pas les impliquer dans l'enseignement de la laïcité dès le début de l'année et par écrit, en les faisant signer la Charte de la laïcité ?

Une enquête du *Journal du Dimanche* de 2019 mentionnait une augmentation de 7 % des violences contre les enseignants. Le ministère a-t-il des chiffres précis sur les violences contre les enseignants ? Alors que cette tragique affaire va certainement libérer la parole des enseignants, vous attendez-vous à une augmentation exponentielle des déclarations de violences ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Les réseaux sociaux diffusent la haine et incitent au crime, mais nos récents débats sur la loi Avia ont montré qu'il est très difficile de réguler l'expression sur ceux-ci. Nous avions conclu que c'est au niveau européen, à la faveur de la réouverture de la directive e-commerce pour la préparation du *Digital Service Act*, qu'il convient d'agir. Monsieur le ministre de l'intérieur, comment travaillez-vous avec vos homologues européens pour traiter cette question de manière structurelle, en conférant enfin aux plateformes une vraie responsabilité et une vraie redevabilité ? Tel qu'il fonctionne aujourd'hui, l'écosystème numérique ne peut qu'être propice à une diffusion rapide et rémunératrice pour les plateformes des contenus haineux.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Monsieur Brisson, la qualité de la formation continue est essentielle ; nous poursuivrons de plus belle notre travail en la matière.

Nous avons recentré les missions de Canopé sur la formation à distance des professeurs, en complément de la formation présentielle ; déjà 100 000 professeurs en ont bénéficié depuis le mois de mars. Dans ce cadre, nous avons décidé, depuis plusieurs semaines, que les enjeux liés à la laïcité et aux valeurs de la République feraient l'objet d'une formation à distance particulièrement dense et bien formalisée.

Le contrôle de l'instruction obligatoire à trois ans est assuré par des équipes spécialisées dans les rectorats, plus ou moins étoffées selon les besoins locaux. En revanche, je ne pense pas qu'il faille créer un corps spécialisé. Nous avons besoin d'inspecteurs de

l'éducation nationale compétents sur l'ensemble du champ éducatif, qui consacreront tout ou partie de leur activité à ce contrôle de l'instruction obligatoire.

Nous avons des remontées régulières sur ce contrôle, et toutes les données dont nous disposons sont rendues publiques. Nous avons agi rigoureusement dans un certain nombre de cas : j'ai adressé plusieurs injonctions de scolarisation, notamment quand des enfants étaient, dans les faits, envoyés dans des écoles clandestines.

L'instruction obligatoire à l'école dès trois ans figurera dans le projet de loi sur le séparatisme. Cela signifie que tous les enfants iront à l'école maternelle : c'est essentiel et nous aidera à atteindre les objectifs que nous poursuivons tous dans la durée. J'entends les critiques qui nous reprochent, au motif de viser une cible, de risquer d'en atteindre une autre. Des exceptions seront prévues pour des raisons de santé, ou éventuellement en cas de projet éducatif spécifique, comme dans le cas des sportifs de haut niveau, ou encore en cas de problème psycho-médical, par exemple. Je suis ouvert à toutes vos propositions. Nous les examinerons avec pragmatisme. Il ne s'agit pas non plus de multiplier les exceptions, car il faut avoir en tête l'objectif qui est de combattre la radicalité et l'obscurantisme. L'Allemagne, la Suède et l'Espagne interdisent l'instruction à domicile, et la cour européenne des droits de l'homme n'a rien trouvé à y redire.

J'ouvrirai le Grenelle de l'éducation à quatorze heures au conseil économique, social et environnemental. Monsieur Lafon, président de la commission de la culture, naturellement, fait partie des personnalités invitées à y participer. Le Grenelle durera trois mois. Je vous rendrai compte de l'évolution de ses travaux. Les questions de ressources humaines seront centrales, car l'enjeu est d'améliorer la reconnaissance matérielle et morale des enseignants. Le processus est enclenché. Il était prévu depuis longtemps. J'ai choisi de ne pas modifier la date pour ne pas se laisser infléchir par le crime qui a été commis et parce que je pense que ce Grenelle représentera aussi une réponse aux problèmes qui sont soulevés aujourd'hui.

Nous avons, ces derniers temps, développé les ressources pédagogiques accessibles pour enseigner la liberté d'expression sur le portail Eduscol. Elles permettent d'expliquer, en lien avec les caricatures de *Charlie Hebdo*, ce qui se joue derrière la notion de liberté d'expression. En vérité les outils existent déjà et sont assez nombreux. Le site Eduscol en rassemble beaucoup, même si nous pouvons faire encore mieux, évidemment.

Je ne sais pas s'il faut inscrire dans la loi explicitement que les parents ne doivent pas s'immiscer dans la pédagogie. Nous devons en tout cas distinguer ce qui relève de l'éducation, d'une part, marquée par un enjeu de co-éducation, et donc de coopération entre l'école et les parents, et l'instruction, d'autre part, qui relève d'abord et avant tout de l'école, dans le dialogue avec les parents, sans que celui-ci ne se transforme en immixtion dans les choix pédagogiques de l'école.

La protection fonctionnelle est un mécanisme qui consiste à accorder un accompagnement juridictionnel en cas de problème. Dans l'affaire de Conflans-Sainte-Honorine, le professeur a porté plainte, ainsi que la principale du collège. La protection fonctionnelle aurait naturellement été enclenchée en cas de suites judiciaires. L'éducation nationale comporte aussi une structure intitulée « L'Autonome de solidarité », à laquelle les professeurs peuvent adhérer, ce qui n'était pas le cas de M. Paty, et qui offre notamment un accompagnement par les pairs dans ce genre d'affaires. Peut-être devrions-nous généraliser ce type de dispositif.

Monsieur Paccaud, nous sommes dans la phase de préparation de la loi sur le séparatisme. Nous sommes ouverts à toutes les idées, dès lors qu'elles ont un impact réel. J'ai le sentiment que les outils juridiques dont nous disposons nous permettent de faire face aux problèmes que vous évoquez, mais nous pouvons en débattre. Nous sommes d'accord sur le fond, la question est de savoir si une telle mesure ne serait pas une redondance juridique.

Monsieur Vial, le contrôle et l'évaluation des établissements hors contrat se sont accentués, notamment depuis la loi Gatel, mais celle-ci a surtout permis d'empêcher l'ouverture de nouveaux établissements. Pour les fermetures, nous avons besoin d'aller plus loin. Nos contrôles permettent de détecter certaines choses. Grâce à une excellente collaboration avec le ministre de l'intérieur, nous avons fermé des établissements de fait. Le travail de repérage est important. Les élus ont aussi un rôle à jouer, car il peut s'agir de petites structures sans existence juridique. En ce qui concerne le hors contrat, nous devons désormais être capable de faire la différence entre le « bon » hors contrat et le « mauvais » hors contrat. C'est ce que nous avons commencé à faire, mais la loi contre le séparatisme nous fournira davantage d'outils à cet égard.

La question sur l'implication des parents dans l'éducation morale et civique est une question importante. Elle renvoie à l'enjeu de la co-éducation. Cette question est particulièrement cruciale pour le numérique : l'enjeu est de réussir avec des écoles des parents sur différents sujets à impliquer les parents. Cela montre bien que la question est complexe. Il ne s'agit pas de dresser des parois étanches entre l'école et les parents, mais de trouver les bons canaux, au travers de l'éducation morale et civique en particulier.

Nous ne constatons pas dans nos remontées, que nous rendons publiques chaque trimestre, d'accentuation du phénomène des violences envers les enseignants. À chaque fois, nous déclençons les poursuites qui s'imposent.

Madame Morin-Desailly, votre question concernant les contenus haineux sur les plateformes internet n'est ni de la compétence du ministre de l'intérieur, ni de la mienne. Toutefois, nous suivons ce sujet avec attention. Nous avons des relations avec les plateformes, à l'échelle nationale comme à l'échelle européenne. À l'échelle nationale, la situation doit encore évoluer. Certaines plateformes sont réactives, mais cela n'est pas suffisant, car le défi posé par le cyberharcèlement est considérable. Il est temps d'aller plus loin. Il n'est pas normal que l'on puisse cyberharceler impunément des enfants et des adolescents. Nous avons fait des progrès en matière de lutte contre le harcèlement à l'école, mais la vague du cyberharcèlement est si forte que nous avons besoin d'outils nouveaux.

M. Gérald Darmanin, ministre. – En matière de police des cultes, la difficulté est que les cultes peuvent être gérés de trois manières. D'abord, dans le cadre de loi de 1905, ce qui n'est pas le cas de la majorité des associations cultuelles musulmanes, ni des associations catholiques qui relèvent essentiellement de la loi du 2 janvier 1907. Les associations peuvent aussi relever du statut posé par la loi de 1901 : 92 % des associations du culte musulman sont gérées de la sorte. Enfin, il est possible d'organiser un culte en l'absence de structure associative : il suffit que quelques personnes se regroupent, disent qu'elles tiennent un culte et la liberté de culte s'applique.

C'est pourquoi la loi que nous allons déposer le 9 décembre prochain marquera une étape dans l'histoire du droit des cultes : le principe sera que tout culte devra être géré par une structure qui devra relever autant que possible de la loi de 1905, ou de 1907, pour ne pas gêner les équilibres que l'Église catholique a mis en place et qui sont tout à fait conformes à

l'ordre public. Nous souhaitons que toutes les associations cultuelles relevant de la loi de 1901 se consacrent exclusivement à l'organisation du culte : cela n'empêche pas l'existence d'associations sportives d'inspiration confessionnelle – nul ne veut les interdire –, mais celles-ci ne doivent pas se confondre avec l'association cultuelle.

L'argent public que verserait telle ou telle collectivité ne doit pas l'être au nom de l'activité culturelle pour finalement financer l'activité cultuelle : c'est un détournement flagrant, me semble-t-il, de l'article 2 au moins de la loi de 1905.

Nous souhaitons imposer des contraintes aux associations cultuelles relevant de la loi 1901. Par exemple, des commissaires aux comptes devront certifier tous les comptes de toutes les associations cultuelles, et celles-ci ne pourront pas faire de déductions fiscales sans un expert-comptable, susceptible de saisir les autorités si jamais il voit des différences. Tous les financements étrangers devront obligatoirement être déclarés, ce qui est valable pour tous les cultes. En régime loi de 1905, vous ne payez pas d'impôts locaux. Beaucoup d'associations culturelles musulmanes payent des impôts locaux, parfois élevés, alors que les protestants par exemple, qui sont souvent en régime loi de 1905, ne payent pas d'impôts locaux. L'idée sera donc d'avoir les avantages et les inconvénients de la loi de 1905 et, si on reste en loi de 1901 – le Conseil constitutionnel n'accepterait pas qu'on oblige tout le monde à adopter le régime de 1905, car ce serait une atteinte trop forte à la liberté de culte, qui est une liberté extrêmement importante –, nous imposerons les contraintes de 1905 sur les avantages de 1901, et nous espérerons que chacun aille vers la loi de 1905. Le recteur de la mosquée de Paris m'a indiqué qu'il comprenait tout à fait ce projet, et qu'il allait proposer des modifications à sa structure associative, ce qui sera un beau symbole, me semble-t-il, au lendemain de la loi.

Mme Boyer m'interroge sur le lien entre les associations et des collectifs islamistes. Élu de Marseille, elle sait que beaucoup d'associations et de personnes, parfois dans des zones grises, pourraient être en lien avec la puissance publique. Ce n'est pas toujours évident à première vue, et je n'en veux pas aux élus. Moi-même, quand je suis arrivé aux responsabilités dans ma mairie, j'ai lu dans la presse, quelques semaines après mon arrivée, que le ministre de la ville du gouvernement précédent avait commandé un rapport qui permettait de distinguer des associations salafistes et radicales, mais prétendument sportives, et subventionnées par les collectivités, et que ce rapport citait la ville de Tourcoing. J'ai dû poser, comme j'étais député-maire, trois questions écrites, envoyer douze courriers, faire 47 interpellations, 17 vœux : je n'ai jamais eu de réponse, ni du préfet ni du ministre. Il a fallu que je sois ministre de la République, en l'occurrence chargé de l'intérieur, pour avoir enfin ce rapport. Il disait des choses certes, mais difficiles à publier car non définitives. J'ai arrêté les subventions, sur la base de l'article de presse ; comme personne ne m'a attaqué, je considère que j'ai eu raison de le faire. Mais il n'est pas toujours évident pour des collectivités locales, quand elles ne sont pas parfaitement informées, sans tomber dans le délit de faciès, de mettre fin à des associations qui sont pourtant parfois des officines.

C'est pourquoi le texte du 9 décembre propose, indiscutablement, un progrès dans la mesure où, dans les formulaires Cerfa des structures associatives, on ne mentionnera pas un contrat avec l'association – on ne va pas commencer à discuter les termes de ce qu'est la République ou ce que sont les exigences minimales de la vie en société, pour reprendre les termes du Conseil constitutionnel –, mais il sera écrit que, que l'on soit membre d'une collectivité locale, de l'État, des offices d'HLM ou des caisses d'allocations familiales (CAF), l'on ne pourra pas verser d'argent public ou prêter des moyens à une association qui ne respecte ni les valeurs de la République, ni les exigences minimales de la vie en société. Un

décret sera pris en Conseil d'État, et je m'engage devant le Parlement à ce qu'au moment où nous discuterons de ces articles, nous puissions évoquer aussi le décret en Conseil d'État, pour que chacun comprenne bien à quoi cela correspond.

Vous parlez des réseaux sociaux, monsieur le sénateur. Je ne partage pas tout à fait votre opinion. Vous avez raison sur le fait qu'il faut renforcer les moyens. Ce que nous ne faisons pas vraiment, ce sont les cyberpatrouilles. Nous devons être plus réactifs, et pas simplement plus anticipateurs. Mais la vidéo sur M. Paty ne tombe pas sous le coup de la loi, même si elle a mené au pire. Vous avez raison de dire que ce sont des libertés publiques très importantes, et c'est bien pour cela qu'il faut un débat parlementaire à cet égard pour procéder à des modifications. Ce n'est donc pas uniquement une question de moyens : c'est aussi une question de moyens, mais pas uniquement.

Il va aussi falloir que l'on accepte que l'État ait les mêmes avantages que beaucoup de sociétés privées. Aujourd'hui, les plateformes refusent de donner à l'État des éléments de données qui permettraient pourtant de faire l'enquête. Des journalistes ont ainsi publié le fait que le compte Twitter de cette personne a eu une vingtaine d'interactions. Cette information, à mon avis, a été donnée par les plateformes à des sociétés qui exploitent ces données. Mais les services de renseignement, eux, n'ont pas accès à ces données – je le dis devant le président de la commission des lois. Nous pourrions peut-être obliger les plateformes à nous les communiquer.

Je constate par ailleurs que, dans le débat sénatorial que nous avons eu il y a dix jours, 48 heures avant l'attentat, certains groupes politiques expliquaient que la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ne devait surtout pas avoir accès à des algorithmes, parce que ce serait une atteinte absolue à la liberté. Donc, Google, Facebook, Carrefour, Auchan ont le droit d'accéder à vos données numériques, mais pas les services de l'État pour protéger la population !

Nous considérons que ces algorithmes, dès lors qu'ils sont contrôlés et utilisés dans un but extrêmement précis, doivent pouvoir être utilisés par les services de renseignement. Sinon, vous pouvez mettre 850 000 personnes dans des locaux de la DGSI, qui imprimeraient les tweets de chacun, cela n'ira pas très vite !

Une trentaine d'écoles ont été fermées depuis la proposition de loi Gatel, soutenue et enrichie par le ministre de l'éducation nationale. Nous avons des dispositions, sur proposition du ministre de l'éducation nationale, pour aider encore plus les services de l'État à contrôler les écoles hors contrat et à lutter contre les écoles de fait.

En Seine-Saint-Denis, depuis le début de l'année, trois écoles ont été fermées, et parfois dans des conditions où le ministre de l'intérieur et les services de l'État sont conspués et même attaqués. Dans l'école de Bobigny que j'ai fait fermer il y a dix jours, les services de l'État, à commencer par le monde de l'éducation nationale, mais aussi la Direction générale des finances publiques (DGFIP), les Urssaf, les policiers, sont venus. Ils ont été extrêmement respectueux. Ils sont arrivés, et ont demandé aux parents, aux « enseignants » – si je puis dire, car il ne s'agit évidemment pas d'enseignants – de sortir de la « classe » – ma précédente remarque vaut aussi ici – et jamais les enfants n'ont vu les policiers, qui n'étaient évidemment pas en uniforme dans les salles de classe. Cette école comptait une trentaine d'enfants de deux à six ans, notamment des filles qui portaient toutes le voile, et ses enseignantes pédagogues n'avaient aucun diplôme et portaient toutes le voile intégral. Il n'y avait pas de fenêtres dans les classes, ni de cour de récréation. Quant aux livres, autant vous dire que vous appreniez

autre chose que simplement la langue, sur autre chose que les textes sacrés, et qu'on était bien loin du programme édicté par M. le ministre de l'éducation nationale. Pour autant, nous n'avons pu la faire fermer que parce qu'elle ne respectait pas les conditions sanitaires de la covid ! Il faudra donc renforcer et modifier la loi de la République. Quasiment tous ces enfants étaient sortis du système scolaire, et n'étaient pas inscrits à l'école de la République. L'action du ministre de l'éducation et la nôtre se complètent très bien. Merci de nous donner des armes administratives pour lutter.

On contrôle des écoles, qui se présentent souvent comme des « associations pédagogiques », à qui l'on n'a rien à reprocher. Il n'y a pas de honte à se faire contrôler ! Nous considérons que le contrôle de la République doit s'exercer tous les lieux de la République. Il y aura d'ailleurs d'autres contrôles dans les semaines qui viennent.

Monsieur Bonnecarrère, je crois que beaucoup d'armes sont aujourd'hui à la disposition des services de renseignement pour lutter contre le terrorisme, ce qui, du reste, n'empêche pas d'améliorer certains outils. Nous en discuterons lors de la suite de l'examen du projet de loi visant à proroger certaines dispositions de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT), qui reviendra devant vous prochainement, puis du projet de loi Renseignement, en 2021.

Je veux souligner que les deux dernières personnes ayant commis des attentats n'étaient pas suivies par les services de renseignement. L'apparition d'un terrorisme nouveau devrait nous inciter à réfléchir. Disposons-nous des bons instruments pour le suivre ? Comment fonctionne-t-il ? On voit bien qu'il passe par des réseaux sociaux, notamment ceux qui permettent des cryptages, ce qui nous empêche d'obtenir certaines informations.

Pour être depuis quinze ans élu dans une commune qui connaît ce genre de difficultés, je suis convaincu que le pouvoir politique et les services publics ne sont pas les seuls à avoir une responsabilité dans la réponse à apporter à la question de ce qu'est la communauté nationale et de ce que sont les règles de la République. Les entreprises, les associations en ont une aussi. Tout cela crée une « ambiance », sur laquelle il est très difficile de légiférer, et les susceptibilités rendent les prises de position difficiles.

J'aimerais que la République une et indivisible, qui ne reconnaît aucun culte, puisse aussi être une réalité dans beaucoup d'endroits où une offre républicaine doit être proposée concurremment à l'offre communautaire – je rejoins tout à fait ce qu'a dit Mme la sénatrice à ce sujet. Tous les partis politiques peuvent être tenus pour responsables de la situation actuelle, et chacun doit faire son *mea culpa*. Quoi qu'il en soit, nous constatons que, la nature ayant horreur du vide, c'est le monde privé ou civil qui supplée la République quand elle est absente. Il offre une société clés en main, de l'éducation des enfants jusqu'au sport, en passant par le commerce alimentaire et les voyages. Les agents de certains départements qui luttent contre la radicalisation constatent qu'il est possible de vivre à plein temps au sein de sa communauté.

Madame la sénatrice, vous avez raison de dire que l'intervention de la République dans la vie sociale, sous ses formes les plus neutres, permet sans doute de combattre ce qui, parfois, prospère sur la misère.

Sous réserve d'une réunion interministérielle qui se tiendra aujourd'hui, je peux vous dire que l'incrimination spécifique de mise en danger de la vie d'autrui par la diffusion d'informations personnelles pourrait être punie de trois ans d'emprisonnement et de

45 000 euros d'amende. Les réseaux sociaux sont évidemment visés, mais pas seulement, raison qui justifie la mention « par quelque moyen que ce soit », car il est possible que la technique évolue encore plus vite que la loi de la République. Il s'agit de punir tous ceux qui pourraient, par quelque moyen que ce soit, diffuser des informations ou des propos afin qu'il soit porté atteinte à l'intégrité physique et psychique d'une personne. On voit bien que la dimension psychique est présente dans les menaces de mort ou les pressions.

Un secret reste à une seule personne à la fois, disait Talleyrand... Loin de moi l'envie de dévoiler le contenu du texte proposé par le garde des sceaux, mais je ne voudrais évidemment pas mentir à la représentation nationale.

M. Bas et Mme Boulay-Espérone m'ont interrogé sur la recrudescence de faits envers les enseignants. Je ne crois pas spécialement que ce phénomène existe. Un préfet est placé à la disposition du ministre de l'éducation nationale. À son arrivée, il a mis en place une cellule permettant de faire remonter les faits qui ne sont pas que des menaces.

En revanche, depuis le procès Charlie, les menaces sont nombreuses. Je l'ai dit dès mon entrée en fonctions. Je me suis exprimé à ce sujet lors de trois points presse qui ont été organisés ces trois derniers mois, mais cela n'a pas rencontré le même écho qu'après l'attentat. J'ai dévoilé le nombre d'étrangers en situation irrégulière soupçonnés de radicalisation bien avant celui-ci. Nous avons expulsé plus d'une trentaine d'étrangers en situation irrégulière qui étaient suivis pour radicalisation depuis que je suis ministre de l'intérieur, et plus de 400 depuis 2017.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je veux attirer votre attention sur le fait que les menaces ne sont pas toujours assez fermes pour permettre l'arrivée rapide de la police. Anonymes ou non, les menaces sont nombreuses. Elles visent les services publics, les élus... J'ai encore appris tout à l'heure que le maire de Bron avait été menacé de décapitation sur un panneau de la ville. Je veux dire qu'elles touchent aussi les musulmans de France. Ainsi, une croix gammée a été retrouvée ce matin sur la tombe d'un soldat musulman. Des personnes, des imams, des responsables cultuels sont menacés par des séparatistes.

Les services de renseignement nous apprennent que le monde de l'éducation nationale, mais aussi l'ensemble de la société, les élus, les policiers, les gendarmes, les militaires, les journalistes, tous ceux qui, finalement, représentent la France, son identité et ses valeurs sont menacés. C'est encore plus vrai aujourd'hui qu'il y a quelques mois.

Je ne peux pas tout dire, mais sachez que les services de renseignement anticipent beaucoup. Ils obtiennent souvent de très bons résultats, mais il y a des attentats que nous ne parvenons pas à déjouer.

On ne peut pas garantir à la représentation nationale qu'il n'y aura plus d'attentats dans les jours, les semaines ou les mois qui viennent. Ce serait mentir que d'affirmer qu'une société peut tout contrôler. Il nous faut des armes administratives, il nous faut des moyens, mais nous devons comprendre que la guerre avec un ennemi particulièrement déterminé, avec qui nous ne pouvons pas discuter et avec qui il n'est pas possible de faire la paix est une guerre d'un genre nouveau. Il y aura malheureusement d'autres attentats. Nous espérons qu'ils seront les moins nombreux et les moins rapides possible, mais je vous mentirais en vous promettant qu'ils n'arriveront pas. Reste à savoir quand.

M. François-Noël Buffet, président. – Messieurs les ministres, Laurent Lafon et moi-même vous remercions d'être venus ce matin au Sénat pour répondre à nos questions.

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 30.

Jeudi 29 octobre 2020

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 18 h 25.

Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire – Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons d'abord les amendements que le rapporteur propose de déposer au nom de la commission.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement n° 83 permet au Gouvernement de prendre un décret autorisant les préfets, quand les conditions sanitaires sont réunies, à autoriser l'ouverture de commerces de vente au détail autres que les commerces alimentaires.

L'interdiction générale et absolue d'ouvrir ce genre de commerces me paraît excessive, même si elle est souvent indispensable. S'il s'agit d'attirer vers des centres-villes une population nombreuse, le week-end, qui irait faire ses courses, c'est une mauvaise idée. Mais un commerce isolé de vêtements ou de chaussures, dans une petite bourgade, peut être ouvert – même s'il n'est certes pas un commerce de première nécessité – sans que son ouverture compromette l'efficacité du confinement. Tout est affaire de nuance ! En tout cas, exclure cette possibilité me paraît tout à fait excessif. C'est le Gouvernement qui déciderait de la mise en œuvre de ce dispositif, mais nous voulons rendre possible une certaine souplesse.

L'amendement n° 83 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement n° 84 doit être examiné en lien avec l'amendement n° 18 rectifié de notre collègue Philippe Bonnecarrère car il poursuit la même finalité. Il diffère de l'amendement que je vous avais proposé au stade de la commission et que j'avais retiré dans l'attente des annonces du Président de la République. L'objectif, comme je l'ai dit en séance pendant la discussion générale, est de dissocier le confinement, d'une part, des autres mesures de l'état d'urgence sanitaire, d'autre part, en prévoyant un vote du Parlement s'il est nécessaire de prolonger la durée du confinement.

Le texte de la commission prévoit que, s'il faut prolonger l'état d'urgence sanitaire, le Parlement se prononce avant le 31 janvier 2021. Mais il me semble nécessaire, si

le confinement devait être reconduit, que le Parlement se prononce plus tôt. Il me paraîtrait insensé d'imaginer, comme le projet de loi le permettrait, que le confinement puisse être prolongé pendant les fêtes de Noël sans que le Parlement ait eu à se prononcer sur la nécessité de cette prolongation.

Le dispositif que je vous propose diffère de celui que propose notre collègue Philippe Bonnecarrère. Ce dernier s'inspire directement de l'amendement que je vous avais présenté au stade de la commission, qui prévoyait un vote du Parlement pour prolonger le confinement au-delà de douze jours. L'amendement de Philippe Bonnecarrère imposerait au Gouvernement de revenir devant le Parlement trente jours après avoir engagé le confinement. Nous devrions donc nous être prononcés avant le 29 novembre 2020. Il est assez habile puisque le Président de la République a lui-même évoqué un confinement d'au moins quatre semaines. Mais, compte tenu des délais d'adoption d'un texte de loi, cela signifie que le Parlement devrait être saisi autour du 18 ou du 19 novembre 2020. Nous n'aurions alors pas suffisamment de recul pour apprécier l'efficacité du confinement et donc pour étayer notre décision d'autoriser, ou non, sa prolongation.

Il me semble préférable d'attendre le début du mois de décembre pour nous prononcer. L'enjeu principal est de savoir comment les Français passeront les fêtes de fin d'année. Mieux vaut avoir suffisamment de recul sur l'efficacité du confinement et sur l'évolution de la situation sanitaire pour permettre, ou non, au Gouvernement de prolonger le confinement.

Le dispositif que je vous propose retient donc la date du 8 décembre 2020 comme date butoir, et non le 29 novembre. Sur le plan technique, il présente un autre avantage : il serait inscrit dans le code de la santé publique et s'appliquerait donc à tout nouveau reconfinement, renforçant ainsi les droits du Parlement.

Même si, j'en conviens, l'amendement de Philippe Bonnecarrère est plus proche de celui que j'avais déposé au stade de la commission, il me semble que le dispositif prévu par mon amendement n° 84 présente plus d'avantages.

M. Philippe Bonnecarrère. – Quelques jours de délai ne justifient pas un débat. Je retirerai mon amendement au bénéfice de celui du rapporteur !

L'amendement n° 84 est adopté.

Article 3 sexies

L'amendement de coordination n° 85 est adopté.

Article 3 septies

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement n° 86 vise à prolonger l'usage de la visioconférence ou de l'audioconférence dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

L'amendement n° 86 est adopté.

Article 3 terdecies

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement n° 87 corrige une erreur matérielle.

L'amendement n° 87 est adopté.

Article 3 quaterdecies

L'amendement rédactionnel n° 88 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

M. François-Noël Buffet, président. – Nous passons aux amendements déposés par nos collègues.

Article additionnel avant l'article 1^{er}

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 38.

Article 1^{er}

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 52 et 53 rectifié, de même qu'à l'amendement n° 33.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements n°s 40, 54 et 58 portent sur la durée de l'état d'urgence sanitaire. Le Gouvernement s'autorisait à garder un régime d'exception jusqu'au 1^{er} avril 2021, en incluant le dispositif de sortie de l'état d'urgence sanitaire. Nous avons ramené ce délai au 31 janvier 2021.

L'amendement n° 40 propose le 16 décembre 2020 ; l'amendement n° 54, le 1^{er} janvier 2021 ; et l'amendement n° 58, le 16 janvier 2021. En ce qui me concerne, je préfère le 31 janvier 2021, ce qui nous laissera un peu de temps pour apprécier l'évolution de la situation sanitaire.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 40, 54 et 58.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous avons déjà débattu de l'amendement n° 18 rectifié de notre collègue Philippe Bonnecarrère, qui sera retiré en séance.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 18 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 60 vise à supprimer la possibilité d'interdire les rassemblements sur la voie publique en période d'urgence sanitaire. Avis défavorable car il est contraire à la position de la commission.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Mon amendement reprend pourtant la position du Conseil d'État...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 60.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je défends moi-même une périodicité suffisante pour que le Parlement contrôle les mesures d'exception. Un vote tous les douze jours me semble toutefois difficile à mettre en œuvre ! Avis défavorable aux amendements n°s 41, 59 rectifié et 39 rectifié.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous sommes tous à la recherche du mécanisme le plus efficace pour que la déclaration de l'état d'urgence sanitaire soit contrôlée par le Parlement.

Mon amendement n° 59 propose que, puisque le décret déclarant l'état d'urgence sanitaire doit être pris sur rapport du ministre de la Santé, ce rapport soit soumis au Parlement dans un délai de cinq jours. Cela peut être intéressant dans notre recherche d'une solution.

M. Philippe Bas, rapporteur. – J'ai prévu un autre dispositif. Je ne dis pas que le vôtre soit mauvais, mais la commission ayant adopté mon amendement, je ne peux qu'émettre un avis défavorable.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Les deux dispositifs ne concernent pas le même stade du processus : le vôtre intervient à la fin.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je comprends, ceinture et bretelles...Dont acte.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 41, 59 rectifié et 39 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 42 car il s'agit d'une demande de rapport au Parlement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 42.

Article 2 (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34.

Articles additionnels après l'article 2

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Pourtant, avec cet amendement n° 32, le Gouvernement va au-delà de ce qui figurait dans le texte initial, qui prévoyait un test de dépistage pour toute arrivée en avion. Désormais, ce serait pour toute arrivée sur le territoire national, quel que soit le moyen de transport.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Exactement mais l'amendement du Gouvernement concerne le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, que nous n'avons pas retenu au stade de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 43.

Articles additionnels après l'article 2 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques n^{os} 16 rectifié *bis* et 20 rectifié, qui concernent les amendes forfaitaires en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française pour les infractions aux mesures de lutte contre les crises sanitaires graves.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 16 rectifié bis et 20 rectifié.

Article 3

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 44, de même qu'aux amendements n^{os} 55 rectifié et 35.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 36 du Gouvernement : les plateformes de l'assurance maladie sont saturées et on ne peut pas remonter les filières de contamination, ce qui affaiblit le dispositif de traçage. Il est donc proposé d'élargir le périmètre des professionnels pouvant utiliser les fichiers de lutte contre l'épidémie.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Ce dispositif est en effet très large... Il inclut même des étudiants en médecine !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 36.

Articles additionnels après l'article 3

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 26 rectifié *bis* étend les catégories d'actes susceptibles d'être pratiqués par les infirmiers, sous le contrôle des médecins. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 26 rectifié bis.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 45 et 61.

Article 3 septies

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 25 rectifié et 27 rectifié assouplissent le quorum pour les délibérations dans les collectivités territoriales. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 25 rectifié et 27 rectifié.

Articles additionnels après l'article 3 septies

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 24 rectifié *ter* ne présente aucun lien, même indirect, avec le texte en discussion.

L'amendement n° 24 rectifié ter est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 12 rectifié prévoit que les syndicats mixtes fermés et les syndicats mixtes ouverts restreints puissent avoir recours à la visioconférence. Il nous semble qu'il est satisfait. Nous en demanderons la confirmation au Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 12 rectifié.

Article 3 octies

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 81 rectifié bis allonge le délai pour élaborer les lignes directrices de gestion dans la fonction publique territoriale. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 81 rectifié bis.

Article 3 nonies

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 57 rectifié bis.

Article 3 undecies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 65.

Article additionnel après l'article 3 undecies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 66.

Article 3 terdecies

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous avons déjà discuté de la difficulté soulevée par l'amendement n° 64. Le texte de la commission permet à un certain nombre d'entreprises, dans le tourisme, le spectacle ou le sport, de ne pas rembourser les billets, quand le service qui a déjà été payé n'a pas eu lieu à cause de la crise sanitaire, mais de faire un avoir. Les auteurs de cet amendement voudraient que les entreprises de voyage remboursent immédiatement leurs clients. Il faut trouver un équilibre entre l'intérêt du consommateur et celui des entreprises. Il me semble que le régime de l'avoir, qui de toute façon se soldera par un remboursement si le service n'est pas consommé d'ici un an ou dix-huit mois, atteint cet équilibre. Avis défavorable, donc.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Lorsque nous avons établi le texte de la commission, nous nous étions opposés à l'adoption de ce dispositif.

Cet amendement fait le départ entre le remboursement ou l'avoir concernant les voyages aériens, d'une part, et les prestations en matière culturelle et touristique, d'autre part. Entendant la préoccupation du rapporteur, nous ne proposons plus le remboursement pur et simple, mais nous souhaitons limiter la durée au-delà de laquelle l'avoir devrait être remboursé. En dix-huit mois, une structure a le temps de disparaître... Nous ramenons donc cette durée à six mois pour la culture et les sports. Quant au remboursement en matière de vols, il y a une directive européenne, que nous devons respecter.

M. Philippe Bas, rapporteur. – En effet, pour les vols aériens, sans prestation d'hébergement, le remboursement est de droit, en application d'une directive européenne.

M. Jean-Yves Leconte. – C'est une interprétation : la directive est plus large que les simples vols aériens !

M. Philippe Bas, rapporteur. – En tout état de cause, la question se pose pour les forfaits qui peuvent comporter, ou non, des vols, des locations de voiture sur place, de l'hébergement, des circuits touristiques, des excursions, etc. Même si nous circonscrivons le dispositif à ce type de prestations, j'estime qu'il faut être attentif à la situation des entreprises, dès lors que nous ne pénalisons pas le consommateur, qui va de toute façon rentrer dans ses frais grâce au dispositif de l'avoir et, le cas échéant, du remboursement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 64.

Articles additionnels après l'article 3 quaterdecies

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements n°s 50, 51 et 75 rectifié interdisent les licenciements pendant l'état d'urgence sanitaire. C'est excessif : il y a des cas où des licenciements sont indispensables pour sauver l'emploi dans une entreprise. Nous ne pouvons pas souscrire à ces propositions, même si elles sont inspirées par de bons sentiments.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 50, 51 et 75 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 29 du Gouvernement proroge jusqu'en 2021 une mesure que nous avons votée en juin dernier, concernant la durée d'affectation des réservistes de la police nationale. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 29.

Article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 56 rectifié, qui supprimerait toute habilitation à légiférer par ordonnances. Il faut y regarder en détail. Par exemple, pour le chômage partiel, l'aide aux entreprises, l'allongement des délais de paiement, les règles de financement des hôpitaux ou l'indemnisation des victimes d'accidents médicaux, il est préférable, dans l'intérêt de beaucoup de nos concitoyens, de maintenir des habilitations.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 56 rectifié, de même qu'à l'amendement n° 37.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Pour les mêmes raisons, je demanderai à Valérie Boyer de bien vouloir retirer son amendement n° 9, qui supprime la majeure partie des habilitations à légiférer par ordonnances.

De même pour les amendements n°s 48 et 49, qui sont satisfaits par le texte de la commission.

La commission demande le retrait de l'amendement n°s 9, 48 et 49 et, à défaut, y sera défavorable.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n°s 47 et 62.

Articles additionnels après l'article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je crains que l'amendement n° 1 rectifié bis ne soit constitutionnel. Ses auteurs voudraient que, pendant l'état d'urgence sanitaire, les entreprises délégataires de concessions de service public ne puissent pas modifier la structure de leur capital sans l'accord du Gouvernement. Ce type de disposition contrevient à la liberté du commerce et de l'industrie. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié bis.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 2 rectifié ter et 30, de même qu'à l'amendement n° 28.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 31 et 13 rectifiés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 63 rectifié de notre collègue Jean-Yves Leconte prévoit, sans distinction entre les ordonnances, qu'aucune ne continuera à produire des effets au-delà de six mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire. Ne soyons pas trop systématiques : dans certains cas, ce sont nos concitoyens qui en pâtiraient. Un certain nombre d'ordonnances sont prises pour améliorer les revenus des salariés, pour soutenir l'activité des entreprises indépendantes, pour mettre en place le chômage partiel ou les aides aux entreprises. Cet amendement pourrait donc se retourner contre les intentions généreuses qui animent ses auteurs. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – N'oublions pas que toutes ces ordonnances ont pour objet de traiter d'une situation spécifique. Nous sommes très attachés à l'établissement d'une distinction entre ce qui est lié à cette situation, et ce qui ne l'est pas.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 63 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 72.

Articles additionnels après l'article 6

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 73 et 74 rectifiés.

Articles additionnels après l'article 7

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 8 rectifié bis, qui prolonge la validité des cartes d'identité et des passeports des Français de l'étranger.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 8 rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 76, 77, 78, 46 rectifié et 79.

Article 9

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 3 rectifié étend le déplafonnement de la durée d'activité des réservistes aux agents contractuels de la fonction publique. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3 rectifié.

Articles additionnels après l'article 10

La commission demande le retrait de l'amendement n° 22 rectifié quater et, à défaut, y sera défavorable.

Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 23 rectifié quater.

Articles additionnels après l'article 11

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous avons introduit dans le texte le vote par correspondance « papier », qui fait également l'objet de l'amendement n° 67 de notre collègue Éric Kerrouche. Cet amendement lie le vote par correspondance à la durée de l'état d'urgence sanitaire.

Son auteur a entendu l'objection que j'ai faite au stade de la commission, puisqu'il l'a modifié : j'avais dit que si l'état d'urgence sanitaire était levé alors que le processus électoral avait déjà commencé, on ne pourrait plus utiliser le vote par correspondance. Mais si l'état d'urgence sanitaire était déclaré peu avant les élections, le vote par correspondance serait également impossible.

Il me semble donc préférable de ne pas lier le vote par correspondance à l'état d'urgence sanitaire, qui est un événement qui peut surgir à tout moment. Avis défavorable, même si je partage votre combat pour le vote par correspondance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 67.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 21 rectifié ter concerne le dépôt des comptes de campagne pour les élections sénatoriales de septembre dernier. Il n'est pas directement lié à l'état d'urgence sanitaire : il me semble toujours possible de présenter son compte de campagne dans les délais impartis. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21 rectifié ter.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 10 demande aussi un rapport, sur le report des élections régionales et départementales.

Mme Valérie Boyer. – Oui, afin que la représentation nationale soit informée suffisamment en amont, c'est-à-dire à la fin du mois de novembre 2020, si ces élections devaient être reportées. Nous avons examiné comment on pourrait voter, mais la question de la campagne reste le problème le plus difficile à résoudre. Nous ne devons pas être mis devant le fait accompli, avec de fausses demandes d'union nationale.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les demandes de rapport au Gouvernement posent un problème juridique. Il y a aussi un problème politique, dont nous pouvons débattre.

La position que j'ai prise consiste à dire, qu'avant de poser la question de la date des élections, il faut se poser celle de la capacité des pouvoirs publics à les sécuriser. La démocratie ne peut pas être optionnelle ! Imaginez ce qui se passerait si, comme aux États-Unis, nous devions organiser une élection présidentielle alors que la situation sanitaire n'est pas stabilisée. Faudrait-il réviser l'article 6 de la Constitution pour la reporter, afin de permettre au Président de la République de continuer à agir – avec l'efficacité qu'on lui connaît – contre les épidémies ou le terrorisme ?

Nos efforts doivent tendre à ce que le suffrage universel puisse s'exprimer dans les meilleures conditions possibles, compte tenu du contexte sanitaire. C'est le sens de nos propositions : autoriser deux procurations par mandataire, permettre qu'un mandataire ne soit pas électeur de la commune et développer un vote par correspondance « papier » sécurisé. Beaucoup de dispositions sur l'organisation du scrutin ne relèvent pas de la loi, mais devront aussi être prises pour assurer la sécurité du vote. Il y a, en France, 12 millions d'élèves à l'école, 1 million de professeurs qui enseignent, le Président de la République demande à tous les secteurs d'activité de continuer à travailler, et la seule chose qu'on ne pourrait pas faire serait d'organiser des élections en mars prochain, à une date où on peut tout de même espérer que le virus sera moins actif ?

Nous ne devons pas, par les dispositions que nous prenons dans cette loi, encourager le Gouvernement à penser qu'il pourrait y avoir un accord avec le Parlement sur le report des élections régionales et départementales. J'en fais une question de principe, essentielle pour la démocratie : plus il y a de pouvoirs exceptionnels donnés au Gouvernement pour agir contre le virus ou contre le terrorisme, plus nous avons besoin que la démocratie puisse s'exprimer, et éventuellement sanctionner un Gouvernement qui n'aurait pas convaincu nos concitoyens de son efficacité. Les élections régionales sont un scrutin extrêmement important, tout comme les élections départementales. Il faut un motif d'intérêt général majeur pour que le Conseil constitutionnel admette une loi reportant des élections, qu'elles soient locales ou nationales.

Mme Valérie Boyer. – Je comprends et je partage tout ce que vous avez dit. Néanmoins, après l'expérience malheureuse des élections municipales de mars 2020, on ne peut pas exclure le risque que les élections régionales et départementales soient reportées.

L'objet de mon amendement est de faire en sorte qu'il ne soit pas possible pour le Gouvernement de convoquer les électeurs à peine six semaines avant la date du scrutin. Je partage votre souci démocratique et j'espère que ces élections auront lieu. Mais nous ne voulons pas apprendre leur report avec seulement six semaines de préavis. Une telle situation empêche les collectivités territoriales de travailler.

Il me semble donc important d'exiger du Gouvernement de l'information, d'autant que le Premier ministre a nommé Jean-Louis Debré pour faire des propositions sur cette question. Il serait dommage que le Sénat, assemblée des territoires, ne se saisisse pas de ce problème.

Mme Nathalie Goulet. – Je partage cette position : plus le décret de convocation des électeurs se fait attendre, moins les candidats potentiels remplissent les formalités, plus on reste dans le flou. L'abstention est déjà assez forte, ne l'encourageons pas...

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L'idée est intéressante, mais la date du 1^{er} décembre 2020 pour ce rapport est trop proche. Elle ne me semble pas tenable dans la période actuelle.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je propose la date du 31 janvier 2021 pour la remise de ce rapport. Un délai de six semaines pour convoquer les électeurs est trop court, effectivement, et mieux vaut trois mois, c'est raisonnable. Nous devons nous assurer que la démocratie ne soit pas l'otage des circonstances !

M. Éric Kerrouche. – Il faut continuer à mettre la pression sur l'exécutif, mais il y a effectivement un problème à rapprocher trop la date où le Gouvernement doit rendre ce rapport sur l'organisation des élections régionales et départementales. Nous devons être vigilants, parce que l'exécutif paraît faire en sorte que la crise sanitaire retarde les élections, pour de mauvaises raisons...

Mme Valérie Boyer. – Il faut avoir le temps de faire campagne, cela demande de savoir suffisamment à l'avance quand l'élection a lieu. La fin janvier 2021, c'est un peu tard pour le rapport du Gouvernement ; la fin décembre me semble plus raisonnable.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Cet amendement comporte une injonction au Gouvernement, peu constitutionnelle, de produire un rapport qu'il aura tout loisir de ne pas faire, ce qui, vous en conviendrez, ne nous place pas en position avantageuse.

Interrogeons-nous, ensuite, sur le sens même qu'aurait notre démarche : cet amendement place le Gouvernement en position de reporter la date des élections régionales et départementales, ce qui ne lui appartient pas du tout de faire puisque ce pouvoir appartient au législateur. Encore faut-il qu'un motif d'intérêt général justifie ce report, ce que nous ne pouvons pas présumer aujourd'hui. Nous ne saurions d'autant moins cautionner par avance ce report que nous nous employons, avec ce projet de loi, à sécuriser le processus électoral et à protéger la santé des électeurs.

En revanche, dès lors que le code électoral dispose que le Gouvernement ne peut pas prendre le décret de convocation des élections moins de six semaines avant la tenue des élections régionales et départementales, peut-être pourrions-nous, d'ici la séance publique, rédiger un amendement qui étendrait ce délai légal à trois mois, par exemple. Nous nous mettrions ainsi à l'abri du risque que les élections soient reportées car nous aurions cautionné, par avance, la possibilité pour le Gouvernement de reculer la date du scrutin... jusqu'au lendemain même de l'élection présidentielle, par exemple.

Mme Valérie Boyer. – Cela me convient, quoique j'aimerais qu'y soit aussi mentionnée la campagne électorale.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous donnons donc mandat à notre rapporteur pour déposer un amendement de compromis, selon les orientations évoquées, d'ici la séance publique.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 68 propose, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, d'exonérer de commissions bancaires et de tous frais et services bancaires les personnes éligibles au revenu de solidarité active (RSA) ainsi que les personnes en situation de fragilité financière.

Avis favorable, sous réserve de préciser son application, en la réservant aux personnes qui ont souscrit à l'offre spécifique prévue à l'article L. 312-1 du code monétaire et financier. C'est l'objet de mon sous-amendement n° 89.

Le sous-amendement n° 89 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 68, ainsi sous-amendé.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 70 prolonge de deux semaines le délai de l'interruption volontaire de grossesse (IVG) pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, pour tenir compte des difficultés d'accès à l'hôpital. Nous en avons déjà débattu au printemps dernier. Notre avis reste défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 70.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 71.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 82 rectifié ter.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. BAS, rapporteur	83	Prérogatives du préfet pour déroger à la fermeture des petits commerces	Adopté
M. BAS, rapporteur	84	Encadrement de la mesure de confinement	Adopté
Article 3 <i>sexies</i>			
M. BAS, rapporteur	85	Coordination	Adopté
Article 3 <i>septies</i>			
M. BAS, rapporteur	86	Usage de la visioconférence et de l'audioconférence pour les réunions des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre	Adopté
Article 3 <i>terdecies</i>			
M. BAS, rapporteur	87	Extension aux salles de sport de la possibilité de proposer un avoir plutôt qu'un remboursement des prestations	Adopté
Article 3 <i>quaterdecies</i>			
M. BAS, rapporteur	88	Rédactionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 11			
M. BAS, rapporteur	Sous-amdt 89	Exonération de frais bancaires	Adopté

La commission a donné les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel avant l'article 1^{er}			
Mme ASSASSI	38	Rapport au Parlement sur la capacité hospitalière	Défavorable
Article 1^{er}			
Mme ASSASSI	52	Suppression de l'article 1 ^{er}	Défavorable
Mme BENBASSA	53 rect.	Suppression de l'article 1 ^{er}	Défavorable
Le Gouvernement	33	Rétablissement de l'article 1er dans sa version initiale	Défavorable
Mme ASSASSI	40	Anticipation de la date de fin de l'état d'urgence sanitaire	Défavorable
Mme BENBASSA	54	Anticipation de la date de fin de l'état d'urgence sanitaire	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	58	Anticipation de la date de fin de l'état d'urgence sanitaire	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	18 rect.	Encadrement de la durée des mesures de confinement pendant l'état d'urgence sanitaire	Demande de retrait
Mme de LA GONTRIE	60	Suppression de la possibilité d'interdire les rassemblements en période d'état d'urgence sanitaire	Défavorable
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
Mme ASSASSI	41	Renforcement des prérogatives du Parlement en matière d'état d'urgence sanitaire	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	59 rect.	Renforcement des prérogatives du Parlement en matière d'état d'urgence sanitaire	Défavorable
Mme ASSASSI	39 rect.	Renforcement des prérogatives du Parlement en matière d'état d'urgence sanitaire	Défavorable
Mme ASSASSI	42	Création d'un comité national de suivi de l'état d'urgence sanitaire	Défavorable
Article 2 (Supprimé)			
Le Gouvernement	34	Rétablissement de l'article 2	Défavorable
Articles additionnels après l'article 2			
Le Gouvernement	32	Extension de l'obligation de présenter le résultat d'un test de dépistage à tout moyen de transport.	Défavorable
Mme ASSASSI	43	Rapport au Parlement sur la prise en charge à 100% par l'Assurance maladie des masques et des tests de dépistage	Défavorable
Articles additionnels après l'article 2 bis			
Mme TETUANUI	16 rect. <i>bis</i>	Amendes forfaitaires pour les infractions aux règlementations applicables en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie en matière de lutte contre les crises sanitaires graves	Favorable
M. ROHFRITSCH	20 rect.	Amendes forfaitaires pour les infractions aux règlementations applicables en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie en matière de lutte contre les crises sanitaires graves	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 3			
Mme ASSASSI	44	Suppression de l'article	Défavorable
Mme BENBASSA	55 rect.	Rétablissement du 1 ^{er} avril 2021 comme terme de l'autorisation de mise en œuvre des systèmes d'information de lutte contre l'épidémie	Défavorable
Le Gouvernement	35	Rétablissement du 1 ^{er} avril 2021 comme terme de l'autorisation de mise en œuvre des systèmes d'information de lutte contre l'épidémie	Défavorable
Le Gouvernement	36	Élargissement des catégories de professionnels pouvant utiliser les fichiers de lutte contre l'épidémie (médecins scolaires, infirmiers, étudiants)	Favorable
Articles additionnels après l'article 3			
M. SAVARY	26 rect. <i>bis</i>	Extension des actes pratiqués par certains infirmiers	Favorable
Mme ASSASSI	45	Demande de rapport sur la situation sanitaire des personnes privées de liberté	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	61	Demande de rapport sur la situation sanitaire des personnes privées de liberté	Défavorable
Article 3 <i>septies</i>			
M. Daniel LAURENT	25 rect.	Assouplissement du quorum dans les collectivités territoriales	Favorable
M. REQUIER	27 rect.	Assouplissement du quorum dans les collectivités territoriales	Favorable
Articles additionnels après l'article 3 <i>septies</i>			
M. MOUILLER	24 rect. <i>ter</i>	Collaborateurs des vice-présidents de région	Irrecevabilité article 45 de la Constitution
M. BRISSON	12 rect.	Possibilité pour les syndicats mixtes fermés et les syndicats mixtes ouverts restreints d'avoir recours à la visioconférence pour leurs réunions	Avis du Gouvernement
Article 3 <i>octies</i>			
Mme GATEL	81 rect. <i>bis</i>	Allongement du délai pour élaborer les lignes directrices de gestion dans la fonction publique territoriale	Favorable
Article 3 <i>nonies</i>			
Mme HAVET	57 rect. <i>bis</i>	Indemnité d'activité partielle	Favorable
Article 3 <i>undecies</i>			
Mme CONWAY-MOURET	65	Prolongation jusqu'au 30 avril 2021 de l'adaptation des règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales et entités de droit privé	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 3 <i>undecies</i>			
Mme CONWAY-MOURET	66	Prolongation de l'adaptation des règles relatives à l'établissement, l'arrêté, l'audit, la revue, l'approbation et la publication des comptes et autres documents financiers des personnes morales et entités de droit privé	Défavorable
Article 3 <i>terdecies</i>			
Mme de LA GONTRIE	64	Faculté accordée aux entreprises du tourisme de proposer un avoir à leurs clients en cas de résolution du contrat : exclusion des voyages à forfait et raccourcissement du délai pendant lequel l'avoir doit être utilisé	Défavorable
Article additionnel après l'article 3 <i>quaterdecies</i>			
Mme ASSASSI	50	Interdiction des licenciements pendant l'état d'urgence	Défavorable
Mme ASSASSI	51	Interdiction des licenciements pendant l'état d'urgence	Défavorable
Mme LUBIN	75 rect.	Interdiction des licenciements pendant l'état d'urgence	Défavorable
Le Gouvernement	29	Déplafonnement de la durée maximale d'affectation des réservistes de la police nationale	Favorable
Article 4			
Mme BENBASSA	56 rect.	Suppression de toutes les habilitations	Défavorable
Le Gouvernement	37	Rétablissement de l'article 4 dans sa version de l'Assemblée nationale	Défavorable
Mme Valérie BOYER	9	Suppression d'habilitations à légiférer par ordonnances	Demande de retrait
Mme ASSASSI	48	Imposition de jours de congés aux salariés	Demande de retrait
Mme ASSASSI	49	Dérogation au droit du travail pour les entreprises « essentielles »	Demande de retrait
Mme ASSASSI	47	Rétablissement de l'habilitation sur la trêve hivernale	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	62	Suppression de l'habilitation sur le fonctionnement des hôpitaux	Défavorable
Articles additionnels après l'article 4			
M. TEMAL	1 rect. <i>bis</i>	Contrôle des modifications de capital d'entités de droit français titulaires d'une délégation de service public de la part d'une collectivité territoriale	Défavorable
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	2 rect. <i>ter</i>	Élection du président et du vice-président du conseil de prud'hommes (nombre de pouvoirs par conseiller)	Favorable
Le Gouvernement	30	Élection du président et du vice-président du conseil de prud'hommes (nombre de pouvoirs par conseiller)	Favorable
Le Gouvernement	28	Assouplissement des règles d'affectation des détenus dans les établissements pénitentiaires	Favorable
Le Gouvernement	31	Dérogation aux règles d'emploi des personnes en service civique pendant la crise sanitaire	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. ARTANO	13 rect.	Placement en quarantaine à Saint-Pierre-et-Miquelon	Défavorable
M. LECONTE	63 rect.	Échéance des dispositions législatives prises par ordonnances 6 mois après le terme de l'état d'urgence sanitaire	Défavorable
M. LECONTE	72	Interdiction de prolonger, par décret, les mesures prises par ordonnances au-delà de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire	Défavorable
Articles additionnels après l'article 6			
Mme LUBIN	73	Protection contre les sanctions liées aux impayés de loyers d'habitation	Défavorable
Mme LUBIN	74 rect.	Délai pour le paiement de loyers d'habitation ou de mensualités de remboursement d'un crédit immobilier	Défavorable
Articles additionnels après l'article 7			
Mme DEROMEDI	8 rect. <i>bis</i>	Allongement de six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire de la validité des cartes d'identité et passeports des français de l'étranger	Favorable
Mme LUBIN	76	Demande de rapport sur les conditions de modification du RSA et le logement des jeunes actifs et étudiants	Défavorable
Mme LUBIN	77	Demande de rapport sur la sécurité alimentaire et l'accès des personnes vulnérables aux produits de première nécessité	Défavorable
Mme LUBIN	78	Demande de rapport sur la situation des sans-abri face à l'épidémie	Défavorable
Mme ASSASSI	46 rect.	Demande de rapport sur la situation des sans-abri face à l'épidémie	Défavorable
Mme LUBIN	79	Demande de rapport sur le contrôle et la prévention de l'enfermement abusif de patients en psychiatrie au motif de la lutte contre l'épidémie	Défavorable
Article 9			
Mme de CIDRAC	3 rect.	Déplafonnement de la durée d'activité annuelle pour les réservistes contractuels de la fonction publique	Favorable
Articles additionnels après l'article 10			
M. MOUILLER	22 rect. <i>quater</i>	Campagne des élections régionales et départementales	Demande de retrait
M. MOUILLER	23 rect. <i>quater</i>	Campagne des élections régionales et départementales	Favorable
Article additionnel après l'article 11			
M. KERROUCHE	67	Vote par correspondance « papier » pendant l'état d'urgence sanitaire et sa sortie	Défavorable
M. REICHARDT	21 rect. <i>ter</i>	Report du délai pour déposer son compte de campagne aux élections sénatoriales	Défavorable
Mme Valérie BOYER	10	Demande de rapport sur les élections régionales et départementales de 2021	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	68	Interdiction des commissions d'intervention et gratuité des services bancaires pour les personnes éligibles au RSA ou « <i>en situation de fragilité</i> »	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ROSSIGNOL	70	Prolongation des délais de l'interruption volontaire de grossesse (IVG)	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	71	Droit de la victime de violences conjugales de bénéficier d'un logement pendant les périodes de couvre-feu ou de confinement	Favorable
M. KERROUCHE	82 rect. <i>ter</i>	Accès aux plages, plans d'eau et lacs pendant le confinement	Défavorable
Mme Valérie BOYER	11	Demande de rapport au Parlement sur la gestion de la pandémie de covid-19	Défavorable

La réunion est close à 19 h 15.

Mardi 3 novembre 2020

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution - Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Je salue nos collègues qui assistent à cette réunion à distance.

Nous examinons les amendements de séance sur le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Nous commençons par l'examen d'une motion tendant à opposer la question préalable, présentée par Mme Assassi et plusieurs de ses collègues du groupe CRCE.

EXAMEN D'UNE MOTION

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié tendant à opposer la question préalable. Le texte apporte des simplifications utiles à la procédure des expérimentations locales.

La commission émet un avis défavorable à la motion tendant à opposer la question préalable.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 7 me semble satisfait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 7 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Même avis pour l'amendement n° 1.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 2

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je vous propose de demander également le retrait de l'amendement n° 8 ou, à défaut, d'émettre un avis défavorable : la solution proposée ne me semble pas être de niveau organique et, par ailleurs, elle est peu opérante. Nous aurons l'occasion d'en reparler en séance.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 8 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 5

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 5 précise que l'avis des associations d'élus est joint à l'évaluation finale des expérimentations locales. Cet ajout est quelque peu superflu dans la mesure où les observations des collectivités concernées sont jointes à l'évaluation. En conséquence, je vous propose d'émettre un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 9 en application de l'article 41 de la Constitution.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 10 du Gouvernement est contraire à la position de la commission : nous avons la volonté de mieux évaluer l'expérimentation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

Article 6

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 4.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 6 semble satisfait par la rédaction actuelle de la loi organique. Nous pourrions en demander le retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 6 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 7

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 2 concerne l'Agence nationale de cohésion des territoires. Il nous faut effectivement avoir un débat sur ses missions, mais il ne devrait pas avoir lieu à l'occasion de ce projet de loi organique. Nous pourrions demander le retrait de l'amendement ou, à défaut, y être défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission a donné les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Motion		
Mme ASSASSI	3 rect.	Défavorable
Article 1^{er}		
M. BENARROCHE	7	Demande de retrait
M. ROUX	1 rect. ter	Demande de retrait
Article 2		
M. BENARROCHE	8	Demande de retrait
Article 5		
Mme CUKIERMAN	5	Défavorable
M. BENARROCHE	9	article 41
Le Gouvernement	10	Défavorable
Article 6		
Mme CUKIERMAN	4	Défavorable
Mme CUKIERMAN	6	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 7		
M. ROUX	2 rect. ter	Demande de retrait

La réunion est close à 14 h 05.

Mercredi 4 novembre 2020

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Désignation de rapporteurs

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, nous devons procéder aujourd’hui à la désignation de deux rapporteurs.

M. Jérôme Durain. – Nous vous avons adressé un courrier, Monsieur le président, afin de vous interroger sur la désignation des rapporteurs, plus particulièrement s’agissant des propositions de loi. Nous souhaitons la désignation de rapporteurs de notre groupe pour les propositions de loi que nous déposons. La tradition à la

commission des lois serait la désignation par la majorité sénatoriale. Cependant la tradition n'est pas la même dans toutes les commissions. À la commission des affaires sociales et à la commission de la culture, les groupes peuvent défendre leurs textes. L'autre point que nous soulevons est le fait que les groupes de la minorité ne sont pas si souvent nommés rapporteurs. Le gentlemen's agreement arrêté par la Conférence des Présidents évite que les propositions de loi de groupes minoritaires ne soient totalement dénaturées lorsqu'elles arrivent en discussion en séance. J'ai toutefois souvenir d'un texte sur lequel le rapporteur de la majorité avait déposé des amendements de suppression pour chaque article et d'un autre texte qui avait fait l'objet de scrutins publics plutôt que de véritables débats de fond. Nous voulons faire vivre la démocratie pleinement, c'est le sens de notre courrier.

M. François-Noël Buffet, président. – L'usage à la commission des lois est de ne désigner un rapporteur d'opposition que sur un texte pour lequel on peut penser qu'il pourra être adopté en séance publique, et non rejeté purement et simplement, ou très fortement modifié. En tout état de cause, le gentlemen's agreement que vous évoquez garantit le droit des groupes d'opposition à défendre leur proposition de loi dans leur intégrité, puisqu'au stade de la commission, aucun amendement n'est accepté sans qu'il ait obtenu l'accord de l'auteur de la proposition de loi. En séance, le texte discuté ne peut donc, par hypothèse, pas avoir un autre contenu que celui qu'a décidé de lui donner l'auteur de ladite proposition de loi.

Les raisons de cet usage sont simples : le fait de devoir rejeter en commission un rapport, de même que de rejeter un texte en séance, place nécessairement le rapporteur dans une situation délicate : il est, en tant que rapporteur, tenu de présenter et de défendre la position de la commission. Il y a donc, me semble-t-il, un risque de brouillage entre le message politique du groupe d'opposition auteur de la proposition de loi et celui qu'est tenu de délivrer le rapporteur de cette proposition lorsqu'il émane lui-même du groupe d'opposition.

Il semble donc souhaitable de se garder de toute automatité dans la désignation des rapporteurs des propositions de loi d'opposition et de refuser le principe d'une désignation automatique comme rapporteur d'un membre du groupe d'opposition auteur du texte. Ce qui n'empêche donc pas, au cas par cas, de confier un rapport à un membre du groupe d'opposition auteur de la proposition de loi : la nomination de Mme de La Gontrie sur deux propositions de loi relatives aux violences éducatives ordinaires en est l'exemple.

En outre, comme vous le savez, dans nos groupes de travail, le cas échéant communs avec d'autres commissions, nous désignons, – et nous désignerons –, des co-rapporteurs pour les groupes d'opposition y compris appartenant au groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Cette position est regrettable car nous avons peu d'occasions de faire inscrire des propositions de loi. Je ne partage pas votre crainte concernant la position d'un rapporteur qui ne serait pas du même avis que la commission. Nous sommes tous capables, lorsque nous défendons la position de la commission, d'avoir un point de vue personnel qui s'exprime. Il y a bien des rapporteurs pour avis sur les projets de loi de finances qui appartiennent à l'opposition. J'ai fait l'expérience d'être rapporteure d'une proposition de loi pour laquelle il n'était pas écrit que la commission parviendrait à se mettre d'accord sur un texte.

M. François-Noël Buffet, président. – Concernant les rapporteurs budgétaires, ils sont, quel que soit leur groupe d'appartenance, suivis par la commission, sauf rare exception.

Nous allons procéder à la désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi constitutionnelle visant, face à la crise actuelle à construire le monde d'après fondé sur la préservation des biens communs, présentée par Mme Nicole Bonnefoy et plusieurs de ses collègues. Je propose la désignation de M. Arnaud de Belenet. M. Jérôme Durain est également candidat. Nous allons par conséquent procéder à un vote.

La commission désigne M. Arnaud de Belenet rapporteur sur la proposition de loi constitutionnelle n° 419 rect. (2019-2020) visant, face à la crise actuelle à construire le monde d'après fondé sur la préservation des biens communs, présentée par Mme Nicole Bonnefoy et plusieurs de ses collègues.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous propose par ailleurs que Mme Claudine Thomas soit désignée rapporteur sur la proposition de loi visant à supprimer la possibilité ouverte au dirigeant d'une entreprise de déposer une offre de rachat de l'entreprise après avoir organisé son dépôt de bilan, présentée par Mme Sophie Taillé-Polian.

La commission désigne Mme Claudine Thomas rapporteur sur la proposition de loi n° 714 (2019-2020) visant à supprimer la possibilité ouverte au dirigeant d'une entreprise de déposer une offre de rachat de l'entreprise après avoir organisé son dépôt de bilan, présentée par Mme Sophie Taillé-Polian.

La réunion est close à 16h50.

Jeudi 5 novembre 2020

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire – Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Je remercie nos collègues présents et ceux qui nous suivent en visioconférence. Nous examinons, en nouvelle lecture, le projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, après l'échec de la commission mixte paritaire.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je ne reviendrai pas sur le fond. Le Sénat s'est prononcé sur les propositions de notre commission en première lecture : je vous propose donc de rétablir son texte.

M. François-Noël Buffet, président. – Il est très important de dire les choses aussi directement. Il n'a pas été possible de trouver un accord en commission mixte paritaire. Il nous a semblé que les discussions étaient bloquées et le dialogue impossible avec le Gouvernement et la majorité présidentielle.

Par ailleurs, les débats qui se sont déroulés à l'Assemblée nationale montrent, à l'évidence, que l'on se soucie peu du travail réalisé par le Sénat. Je n'en fais pas une règle générale, mais, en la circonstance, l'objectif du Sénat, de notre commission des lois en particulier, est de faire son travail, à savoir non pas d'empêcher le Gouvernement de mener les politiques qu'il entend conduire mais d'exercer son contrôle dans les meilleures conditions possibles, et ce d'autant plus que l'on nous demande, en l'occurrence, d'accorder un blanc-seing pour une durée de six mois ou presque.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Philippe Bas, rapporteur. – Comme je l'ai dit, la plupart des amendements rétablissent le texte adopté par le Sénat en première lecture.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-40 et COM-26 visent à ramener le terme de l'état d'urgence sanitaire du 16 février au 31 janvier 2021, afin que le Parlement soit régulièrement saisi.

Les amendements COM-40 et COM-26 sont adoptés, de même que les amendements COM-41 et COM-27.

L'amendement COM-42 est adopté ; l'amendement COM-28 devient satisfait ou sans objet.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-43 et COM-29 rétablissent la disposition que nous avons adoptée en première lecture concernant les petits commerces.

Les amendements COM-43 et COM-29 sont adoptés.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-5 et COM-30 suppriment la prolongation du régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Les amendements COM-5 et COM-30 sont adoptés.

Article 3

Les amendements COM-6 et COM-31 sont adoptés.

Article 3 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-7 inscrit directement dans la loi les règles d'organisation et de fonctionnement des juridictions civiles pendant la crise sanitaire.

Il évite le recours à une habilitation à légiférer par ordonnances. Les amendements suivants poursuivent le même objectif.

L'amendement COM-7 est adopté.

Article 3 ter

L'amendement COM-8 est adopté.

Article 3 quater

L'amendement COM-9 est adopté.

Article 3 quinquies

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-1 de Philippe Mouiller porte sur la continuité des établissements et services médico-sociaux. Il s'agit d'une disposition importante pour les personnes en situation de handicap.

L'amendement COM-1 est adopté.

Article 3 sexies

L'amendement COM-2 est adopté.

Article 3 octies

Les amendements COM-10 et COM-39 sont adoptés.

Article 3 decies

L'amendement COM-11 est adopté.

Article 3 undecies

L'amendement COM-12 est adopté.

Article 3 duodecies

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-13 apporte diverses adaptations aux procédures de traitement des difficultés des entreprises pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire.

L'amendement COM-13 est adopté.

Article 3 terdecies

L'amendement COM-14 est adopté.

Article 3 quaterdecies

L'amendement COM-15 est adopté.

Article additionnel après l'article 3 quaterdecies

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-37 est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution car il est contraire à la règle dite « de l'entonnoir ».

L'amendement COM-37 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-32 vise à supprimer les habilitations à légiférer par ordonnances. Il s'agit d'une mesure trop générale : avis défavorable.

L'amendement COM-32 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-16 a pour objet de mieux encadrer ces habilitations, comme nous l'avions fait en première lecture.

L'amendement COM-16 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-38 porte sur la durée des mesures prises par ordonnances. Nous avions déjà rejeté une disposition similaire en première lecture. Avis défavorable.

L'amendement COM-38 n'est pas adopté.

Article 4 bis

L'amendement COM-17 est adopté.

Article 6

L'amendement COM-18 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-19 rétablit des mesures conservatoires de recouvrement de créance pour les bailleurs, qui ont été supprimées par l'Assemblée nationale.

L'amendement COM-19 est adopté, de même que l'amendement COM-20.

Article additionnel après l'article 6

L'amendement COM-36 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 7 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-24 rectifié de notre collègue Jacky Deromedi prolonge la validité des titres d'identité et des passeports des Français de l'étranger.

L'amendement COM-24 rectifié est adopté.

Article 8

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-25 rectifié autorise l'établissement d'actes notariés à distance pendant l'état d'urgence sanitaire. Cette mesure est particulièrement attendue par nos compatriotes établis hors de France.

L'amendement COM-25 rectifié est adopté.

Article 10

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-21 et COM-33 visent à sécuriser les élections régionales et départementales de 2021, comme nous l'avions fait en première lecture.

Les amendements COM-21 et COM-33 sont adoptés.

Article 10 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-3 de Philippe Mouiller clarifie les règles de propagande électorale pour les élections régionales et départementales.

L'amendement COM-3 est adopté.

Article 11

Les amendements COM-22 et COM-34 sont adoptés.

Article 12

Les amendements COM-23 et COM-35 sont adoptés.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. BAS, rapporteur	40	Modification du terme de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Mme de LA GONTRIE	26	Modification du terme de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
M. BAS, rapporteur	41	Encadrement de la mesure de confinement pendant l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Mme de LA GONTRIE	27	Encadrement de la mesure de confinement pendant l'état d'urgence sanitaire	Adopté
M. BAS, rapporteur	42	Modifications et sécurisation du régime de l'état d'urgence sanitaire	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme de LA GONTRIE	28	Modifications du régime de l'état d'urgence sanitaire	Satisfait ou sans objet
M. BAS, rapporteur	43	Prérogatives du préfet pour accorder des dérogations à l'interdiction d'ouverture des petits commerces	Adopté
Mme de LA GONTRIE	29	Prérogatives du préfet pour accorder des dérogations à l'interdiction d'ouverture des petits commerces.	Adopté
Article 2			
M. BAS, rapporteur	5	Suppression de la prolongation du régime transitoire de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Mme de LA GONTRIE	30	Suppression de la prolongation du régime transitoire de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Article 3			
M. BAS, rapporteur	6	Réduction de la prolongation des systèmes d'information de lutte contre la covid-19	Adopté
Mme de LA GONTRIE	31	Réduction de la prolongation des systèmes d'information de lutte contre la covid-19	Adopté
Article 3 bis			
M. BAS, rapporteur	7	Adaptation des règles d'organisation et de fonctionnement des juridictions civiles pendant la crise sanitaire	Adopté
Article 3 ter			
M. BAS, rapporteur	8	Adaptation des règles de désignation des jurés d'assises pendant la crise sanitaire	Adopté
Article 3 quater			
M. BAS, rapporteur	9	Adaptation des règles de recrutement et de maintien en service dans les armées et les forces de sécurité intérieure.	Adopté
Article 3 quinques			
M. MOUILLER	1	Continuité des établissements et services médico-sociaux	Adopté
Article 3 sexies			
M. MOUILLER	2	Maintien des droits et prestations attribués aux personnes en situation de handicap	Adopté
Article 3 octies			
M. BAS, rapporteur	10	Report de la prise de compétence en matière d'organisation des mobilités	Adopté
Mme GATEL	39	Report des lignes directrices de gestion	Adopté
Article 3 decies			
M. BAS, rapporteur	11	Recours à la visioconférence pour la consultation des instances représentatives du personnel dans le secteur privé	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 <i>undecies</i>			
M. BAS, rapporteur	12	Adaptation des règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales de droit privé	Adopté
Article 3 <i>duodecies</i>			
M. BAS, rapporteur	13	Adaptation des procédures de traitement des difficultés des entreprises pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Article 3 <i>terdecies</i>			
M. BAS, rapporteur	14	Possibilité pour les professionnels des secteurs du tourisme, de la culture et du sport de proposer un avoir à leurs clients en cas de résolution du contrat	Adopté
Article 3 <i>quaterdecies</i>			
M. BAS, rapporteur	15	Adaptation du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports (ART)	Adopté
Article additionnel après l'article 3 <i>quaterdecies</i>			
Mme LUBIN	37	Autorisation administrative de licenciemment	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 4			
Mme de LA GONTRIE	32	Suppression des habilitations à légiférer par ordonnances	Rejeté
M. BAS, rapporteur	16	Réduction et encadrement du champ des habilitations à légiférer par ordonnance	Adopté
M. LECONTE	38	Durée des mesures prises par ordonnances	Rejeté
Article 4 bis			
M. BAS, rapporteur	17	Précision	Adopté
Article 6			
M. BAS, rapporteur	18	Coordination	Adopté
M. BAS, rapporteur	19	Rétablissement des mesures conservatoires de recouvrement de créance pour les bailleurs	Adopté
M. BAS, rapporteur	20	Précision	Adopté
Article additionnel après l'article 6			
Mme LUBIN	36	Délai de paiement de loyers d'habitation	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 7 bis			
Mme DEROMEDI	24 rect.	Allongement de la durée des titres de séjour et des passeports des Français de l'étranger	Adopté
Article 8			
Mme DEROMEDI	25 rect.	Dématérialisation des actes notariés	Adopté
Article 10			
M. BAS, rapporteur	21	Sécurisation des élections régionales et départementales de 2021	Adopté
M. KERROUCHE	33	Sécurisation des élections régionales et départementales de 2021	Adopté
Article 10 bis			
M. MOUILLER	3	Règles de propagande électorale pour les élections régionales et départementales	Adopté
Article 11			
M. BAS, rapporteur	22	Vote par correspondance « papier » pour les prochaines élections consulaires	Adopté
M. LECONTE	34	Vote par correspondance « papier » pour les élections consulaires	Adopté
Article 12			
M. BAS, rapporteur	23	Exonération de certains frais bancaires pour les personnes en situation de fragilité	Adopté
Mme ROSSIGNOL	35	Exonération de certains frais bancaires pour les personnes en situation de fragilité	Adopté

La réunion, suspendue à 14 h 10, est reprise à 20 h 05.

Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire – Examen, en nouvelle lecture, des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons les amendements au texte de la commission, en nouvelle lecture, sur le projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire. Ces amendements seront débattus en séance dès la fin de notre réunion.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Dans la mesure où la commission a souhaité rétablir son texte de première lecture, je ne peux qu'émettre un avis défavorable à tous les amendements déposés en vue de la séance publique.

La commission a donné les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
Mme ASSASSI	1	Défavorable
Le Gouvernement	13	Défavorable
Mme ASSASSI	2	Défavorable
Mme BENBASSA	12	Défavorable
Mme BENBASSA	11	Défavorable
Mme ASSASSI	3	Défavorable
Article 2		
Le Gouvernement	14	Défavorable
Article 3		
Mme BENBASSA	9 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	15	Défavorable
Article 4		
Mme BENBASSA	10	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	8	Défavorable
Mme ASSASSI	5	Défavorable
M. LECONTE	6	Défavorable
Article 10 bis		
Mme de LA GONTRIE	7	Défavorable

La réunion est close à 20 h 10.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Vendredi 30 octobre 2020

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental, s'est réunie au Sénat le vendredi 30 octobre 2020.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. François-Noël Buffet, sénateur, président, de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de Mme Muriel Jourda, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de M. Erwan Balanant, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. François-Noël Buffet, sénateur, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir nos collègues députés pour cette commission mixte paritaire sur le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Je donne sans plus attendre la parole au rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Erwan Balanant, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le principal objet de ce projet de loi organique est de redonner du sens à une institution qui, depuis longtemps, ne remplit plus véritablement la mission que lui a confiée le Constituant : représenter un trait d'union entre la société civile organisée et les pouvoirs publics.

Nous connaissons tous les raisons des difficultés rencontrées : le fonctionnement du CESE ne lui permet pas toujours de rendre ses avis en temps utile ; le Parlement n'a pas toujours le temps, ni parfois simplement le réflexe, d'aller consulter ses travaux, même si ceux-ci sont souvent très intéressants ; enfin, notre façon de produire la norme législative ou réglementaire, ou de mener des concertations sur les réformes à conduire, lui laisse trop peu de place.

Si nous nous retrouvons sur ces constats, nous ne partageons que partiellement les solutions à leur apporter.

Les sujets sur lesquels nos deux assemblées s'accordent sont certes nombreux : en premier lieu, la suppression des personnalités qualifiées de la composition du CESE, proposée à l'article 7. Cette réforme permet, en effet, de redonner toute leur place aux représentants des différentes activités de notre pays. Ce sont eux qui fondent la légitimité du Conseil ; nous leur

redonnons ainsi la main pour formuler des préconisations qui pourront être utiles au débat public.

Ensuite, nous sommes d'accord sur l'amélioration de certaines procédures, notamment les procédures d'adoption simplifiée des avis du CESE. Je reconnais notamment les apports du Sénat pour clarifier la rédaction de l'article 5 du projet de loi organique.

Le Sénat a également poursuivi nos travaux sur les règles de déontologie qui devront s'appliquer aux membres du CESE comme aux personnes extérieures participant à ses travaux. Nous sommes parfaitement en accord sur la finalité, même si je privilégie, à titre personnel, la nomination d'un déontologue extérieur au CESE pour assurer cette mission.

Enfin, réelle avancée, nos assemblées s'accordent sur la nécessité de redonner du sens à la saisine par voie de pétition du CESE, qui constitue la saisine citoyenne introduite par le Constituant lors de la révision de 2008. En l'état, cette dernière ne fonctionne pas. Le seuil de 500 000 signatures est trop élevé et les modalités de dépôt des pétitions sont dépassées.

Par conséquent, au-delà de leur dématérialisation, l'Assemblée nationale a abaissé ce seuil à 150 000 signataires. Nous y avions également adjoint un critère géographique de domiciliation des pétitionnaires dans au moins 30 départements afin d'exclure les sujets locaux qui ne relèvent pas de la compétence du CESE. Un débat a eu lieu à l'Assemblée pour savoir si cet équilibre était le bon ; ce critère a finalement été supprimé pour laisser une plus grande opportunité aux citoyens de saisir le Conseil.

Par ailleurs, ce droit de pétition serait ouvert dès l'âge de seize ans et non plus à compter de la majorité. Plus qu'un signal, c'est une ambition qu'a souhaité porter la majorité et le Gouvernement pour mieux associer les jeunes à notre démocratie. Ils y ont toute leur place et nous devons saisir chaque occasion de le leur rappeler. Je salue le Sénat pour avoir accepté cette réforme.

Nous nous accordons donc sur plusieurs points importants, ce dont je me félicite, ainsi que sur plusieurs améliorations rédactionnelles sur lesquelles je ne reviendrai pas.

En revanche, nous divergeons sur des sujets essentiels qui justifient cette réforme : la participation de citoyens aux travaux du CESE et la subrogation de ce dernier à certains organes consultatifs.

Mes chers collègues, pour que le Conseil se réforme et trouve sa place au sein de nos institutions, pour qu'il soit mieux connu et mieux utilisé, il nous faut faire bouger certaines lignes. Sinon, cette réforme n'aura plus de portée.

L'Assemblée nationale a donc approuvé deux mesures particulièrement importantes.

La première vise à améliorer les conditions de participation du public aux travaux du CESE, en prévoyant des garanties importantes : les principes de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité seraient inscrits dans la loi organique, ainsi que les garanties de bonne information des participants, de représentativité des panels sélectionnés et de reddition de comptes.

Je rappelle que le CESE a déjà recours à la participation citoyenne, ainsi qu'au tirage au sort. Que nous l'inscrivions, ou non, dans la loi organique n'y changera rien.

Simplement, nous en fixons les règles et nous en sécurisons les conditions d'organisation. Je regrette que nous ne puissions pas nous entendre sur cet objectif poursuivi au travers des articles 4 et 9 du projet de loi organique.

La seconde mesure donne un plus grand rôle au CESE en matière de consultation : ce dernier pourrait ainsi se substituer à des commissions consultatives, parfois nombreuses, pour apprécier les effets d'une disposition législative ou réglementaire. À ce titre, nous avons clarifié le champ des consultations concernées. En seront notamment exclues les concertations se déroulant dans le cadre du dialogue social et celles entre l'État et les collectivités territoriales. Il nous faudra être vigilants pour ne pas perdre des expertises utiles à nos débats, mais il me semble que cette réforme contribue à redonner une place au CESE dans la construction de la norme.

Nous sommes donc en désaccord sur ces deux mesures qui nous semblaient pourtant mettre en place de bonnes pratiques et donner du sens à cette réforme du CESE. Les supprimer reviendrait à vider le texte d'une grande partie de sa substance et, surtout, à repousser encore la nécessaire réforme de cette institution.

Par conséquent, si je ne peux que constater la qualité du travail réalisé par le Sénat et sa rapporteure, il me semble qu'il sera difficile pour notre commission mixte paritaire de parvenir à un accord.

Mme Muriel Jourda, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous arrivons au même constat : nous ne pourrons pas nous entendre. Pour autant, je n'analyse pas tout à fait ce projet de loi organique de la même façon que mon collègue de l'Assemblée nationale.

Certes, nous convenons de l'utilité d'une réforme du CESE. Quelle que soit la qualité de ses membres ou de son travail, 80 % de ses avis sont le fruit d'une autosaisine. Personne ne le sollicite ! La réforme de 2010 n'a pas eu un impact suffisant pour lui faire retrouver sa place dans nos institutions.

Je conviens aussi qu'il ne reste pas grand-chose de ce texte si l'on en retire les deux mesures sur lesquelles nous sommes en désaccord. En effet, une grande partie de la réforme a pour objet d'acter, d'une manière non normative, des pratiques qui existent déjà. On peut citer la consultation des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) par le CESE ou encore les pétitions.

Certes, une seule pétition a atteint le seuil des 500 000 signatures. Néanmoins, le CESE a déjà la possibilité et le désir d'examiner des pétitions qui ne l'ont pas atteint, même s'il n'y est pas obligé.

Enfin, concernant le tirage au sort, le Conseil a déjà travaillé à deux reprises avec un panel de citoyens tirés au sort, de taille trop réduite pour qu'on puisse le qualifier de « représentatif ».

En somme, supprimer ces dispositions du projet de loi organique n'aurait rien changé au travail de l'institution.

Par ailleurs, des éléments plus « normatifs » ne me semblent pas être à l'avantage du CESE. La mesure la plus marquante est la réduction de ses effectifs. Prétendre renforcer une institution en diminuant le nombre de ses membres me laisse toujours dubitative.

En nous appuyant sur le travail de l'Assemblée nationale, nous nous sommes efforcés d'apporter quelques précisions au texte, notamment sur les questions déontologiques. Nous avons choisi de laisser le choix au CESE entre un déontologue et un comité de déontologie. Nous sommes allés dans le même sens que l'Assemblée nationale sur d'autres éléments encore ; peut-être voudra-t-elle bien retenir nos apports.

Un point m'a paru important : l'amélioration de la représentation au CESE des outre-mer, dont les problématiques se distinguent de celles de la métropole mais qui sont également différentes entre les territoires ultramarins eux-mêmes. La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale ne nous paraissait pas satisfaisante car il y était question de « représentation territoriale » pour la répartition des sièges au sein du Conseil. La représentation territoriale, c'est le Sénat ; au CESE, ce sont les corps constitués qui sont représentés. Un amendement de notre collègue Jean-Yves Leconte nous a offert une meilleure solution : une répartition aussi précise qu'auparavant des sièges au sein du collège où sont nommés les représentants des outre-mer. J'espère que l'Assemblée nationale fera bon usage de cette disposition, qui satisferait beaucoup d'acteurs.

Je ne peux que constater un désaccord sur l'article 6, qui prévoit la possibilité pour le Gouvernement de consulter, sur certains projets de loi, le CESE plutôt que d'autres organes consultatifs. Cette disposition m'a paru assez inutile si l'on part du principe qu'il faut réduire le nombre d'organes consultatifs : non seulement elle ne permettait pas de les supprimer, mais elle créait une certaine confusion. Nous avons donc supprimé cet article, mais la volonté gouvernementale de le rétablir semble assez forte.

J'en viens enfin au tirage au sort, qui pose une question de principe sur la nature de la démocratie. Le tirage au sort m'apparaît totalement incompatible avec notre démocratie représentative, qui consiste à choisir des personnes qui prennent des responsabilités et rendent des comptes. On donne du pouvoir aux personnes tirées au sort ; du moins, elles le croient. Pour autant, elles ne répondront jamais de rien. Aujourd'hui, les participants à la convention citoyenne pour le climat demandent des comptes au Président de la République ! Il nous a paru impossible d'inscrire le tirage au sort comme une règle de fonctionnement d'une institution prévue par la Constitution.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – Le groupe socialiste, écologiste et républicain a voté le texte issu des travaux du Sénat, pour ses avancées, malgré un désaccord sur l'article 4. La capacité donnée au CESE de faire appel à des consultations associant des citoyens tirés au sort nous est apparue comme un outil utile pour cette instance.

Malgré ce point de divergence, nous aurions pu trouver un compromis, au service de cette assemblée qui représente la société civile et qui recherche des accords, dans notre pays qui est plus habitué à régler ses difficultés par le conflit social. Ce compromis n'est manifestement pas possible ; aussi, nous voulons attirer l'attention de nos collègues députés, qui auront désormais la main sur ce texte.

D'abord, deux points d'attention à l'article 6, sur les consultations préalables au dépôt d'un projet de loi : plutôt que d'interdire au Gouvernement de consulter les organismes extérieurs quand le CESE est saisi, mieux vaudrait lui donner la faculté de le faire ou de ne pas le faire, ce qui serait plus souple. Il faut également prévoir le cas où l'instance de consultation n'est pas représentée au CESE et donc ajouter à la liste des exceptions tous les organismes qui ne sont pas représentés au Conseil.

Ensuite, à l'article 4, sur le tirage au sort, il serait utile de prévoir que les résultats d'une consultation font l'objet d'un débat au Parlement lorsque la consultation est demandée par le Gouvernement, ou devant la chambre qui aura sollicité cette consultation.

Si nous sommes d'accord sur le tirage au sort pour consulter des personnes extérieures au CESE, nous pensons que ce serait un mélange des genres d'associer des citoyens tirés au sort au travail des commissions. C'est pourquoi nous avons voté la suppression de cette disposition à l'article 9.

En tout état de cause, nous regrettons qu'un compromis n'ait pas été trouvé sur le tirage au sort car cet outil permet de mieux associer les citoyens aux décisions publiques.

M. Philippe Gosselin, député. – Cette réforme est une évolution plutôt qu'une révolution du CESE. Elle est d'ailleurs opérée à droit constitutionnel constant.

Nous sommes d'accord avec nos collègues sénateurs sur le tirage au sort : il ne faut pas mélanger les genres, en particulier dans le fonctionnement et le travail du CESE.

Je crois que nous devons aussi regarder ce qu'il en est de la représentation des outre-mer. Nous sommes d'accord pour diminuer le nombre de membres du Conseil, mais à condition de ne pas mettre à mal la représentation de la France dans sa diversité. La France est diverse, en particulier par ses outre-mer qui la représentent aux quatre coins du globe : nous devons mettre en valeur nos différences, qui sont une source de richesse.

Mme Nicole Dubré-Chirat, députée. – Effectivement, avec cette réforme à droit constitutionnel constant, nous voulons une évolution du CESE, pas une révolution.

Si cette instance en est venue à travailler surtout par autosaisine, c'est que nous ne la saissons pas. Nous proposons de diminuer le nombre de ses membres, dans une réforme plus large, voulue par le Président de la République et qui concerne aussi les assemblées parlementaires ; nous voulons également répondre à la forte demande de participation citoyenne : quel organisme est-il mieux placé que le CESE pour faire une place à la participation citoyenne ? Il n'y a pas à craindre pour la démocratie représentative car la participation citoyenne est son complément, pas son concurrent.

Je ne vous convaincrai pas sur le tirage au sort, qui est pourtant une méthode éprouvée, qu'on peut associer à des critères de représentativité dans les panels de citoyens. On l'a vu avec la convention citoyenne pour le climat, des participants qui n'avaient pas d'opinion très établie sur l'écologie se sont mis au travail et sont parvenus à des propositions tout à fait argumentées et recevables. Le tirage au sort, comme outil de participation citoyenne, rendrait le CESE plus visible et plus lisible – je regrette que vous n'en vouliez pas.

M. Philippe Bas, sénateur. – Je me réjouis que nos deux rapporteurs aient réussi à rapprocher leurs points de vue sur de nombreux sujets. Je considère que cette petite réforme ne mérite pas de grandes discussions. Des choses vont dans le bon sens : nous faisons un travail technique d'adaptation pour que les forces vives dialoguent entre elles au sein du CESE. Car il s'agit bien de cela, un dialogue entre les forces vives de la Nation. Des journalistes pressés évoquent parfois « les trois assemblées » mais nous vivons dans un régime où il n'y a que deux assemblées à l'échelon national, qui composent le Parlement. Le vocabulaire compte !

Sur la notion de tirage au sort, je m'inscris en faux contre ce que l'on entend ici ou là. On se trompe quand on présente la convention citoyenne pour le climat comme régie principalement par le tirage au sort. En réalité, son principe réside dans un dévoiement des techniques d'échantillonnage de l'opinion utilisées par les instituts de sondage : on a tiré au sort un échantillon dit « représentatif » de l'opinion en laissant à chacun la possibilité de se récuser soi-même, donc de ne pas participer, ce que n'ont pas manqué de faire des centaines de personnes. Si l'on devait faire une enquête d'opinion avec cette technique, si l'on interrogeait les quelques personnes « volontaires » qui, finalement, se trouvent au bout de ce processus, il n'y aurait quasiment aucune chance que l'opinion de ces quelques personnes soit représentative de l'opinion publique dont elles sont censées être un échantillon. La valeur scientifique d'une telle procédure serait immédiatement contestée devant la commission des sondages ! Or, ce qui s'est passé avec la convention citoyenne pour le climat est pire encore : tant de citoyens se sont récusés que seules se sont engagées des personnes qui avaient des raisons de le faire.

Cela n'aurait peut-être pas d'importance si la transparence avait été faite sur cette méthode de travail et si le Président de la République n'avait pas déclaré à l'avance, sans rien connaître des conclusions auxquelles parviendrait cette convention, qu'elles seraient intégralement reprises. C'est cet engagement qui nous a fait passer d'une modalité technique très contestable, contraire aux pratiques des instituts de sondage, à un système qui place au cœur de la République les décisions d'un aréopage, contre le principe majoritaire lui-même, qui fonde pourtant notre système politique.

Notre République se trouverait ainsi liée par une réunion de citoyens nullement représentative. Contrairement à ce qui a été dit, dès lors que cet aréopage peut avoir un impact sur le processus de décision républicain, il entre en concurrence avec la représentation nationale, issue du suffrage universel. Ce système constitue une régression démocratique très grave et une véritable imposture. C'est pourquoi, malgré tous mes efforts, je ne peux pas me rallier à la position de l'Assemblée nationale.

Mme Yaël-Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – Nous avons beaucoup échangé avec Philippe Bas sur le tirage au sort. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une « imposture ». Au contraire, le mécanisme me semble très intéressant. Il ne faut pas craindre une concurrence avec le Parlement. Le système permettra de mieux mesurer l'acceptabilité sociale des réformes.

J'ai échangé avec M. Pech et Mme Tubiana, qui ont coprésidé le comité de gouvernance de la convention citoyenne pour le climat : ses membres n'entendaient pas déposséder le Parlement de ses attributions, mais simplement nous éclairer. Ils nous faisaient confiance pour délibérer ensuite. Ces deux étapes sont d'ailleurs complémentaires. Ainsi, nous serons saisis d'un projet de loi sur les conclusions de la convention citoyenne pour le climat. Nous l'examinerons et l'amenderons conformément à la procédure législative classique ; les citoyens tirés au sort ne seront plus associés à ce stade.

Mieux vaut donc regarder avec bienveillance le tirage au sort. Tout ce qui contribue à renforcer la participation des citoyens à la vie démocratique est positif. Plutôt que de s'opposer à ces expériences, le Parlement doit chercher à les encourager et les encadrer, avec vigilance, pour ne pas courir le risque de se voir « déborder » ou délégitimer.

M. Erwan Balanant, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – En dépit de nos désaccords, cette discussion est constructive. Nous allons conserver certaines des propositions du Sénat.

M. Leconte a raison, il faut faire du CESE un « outil » à la disposition du Gouvernement ou du Parlement pour contribuer à l'élaboration des normes. Il décide de son ordre du jour à 80 % : il convient d'inverser ce ratio au profit des saisines par le Gouvernement ou du Parlement. C'est le sens de la réforme.

L'Assemblée nationale a aussi amélioré la rédaction de l'article 6, qui permet au Gouvernement, lorsqu'il consulte le CESE sur un projet de loi, d'être exonéré des autres consultations prévues par des dispositions législatives ou réglementaires. Nous avons notamment maintenu la consultation des partenaires sociaux et celle des organes où siègent des collectivités territoriales. De plus, cette subrogation sera décidée au cas par cas par le Gouvernement et ne sera donc pas automatique.

Notre débat sur l'outre-mer a été nourri. Nous devrons trouver une solution. La rédaction du Sénat me paraît piégeuse : à vouloir dresser une liste exhaustive des représentants au titre de la cohésion sociale et territoriale, des outre-mer et de la vie associative, on risque d'en oublier. De plus, il me semble maladroit de faire figurer les outre-mer à cet endroit.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – C'est déjà le cas à l'heure actuelle, dans l'ordonnance organique du 29 décembre 1958 !

M. Erwan Balanant, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Saisissons l'occasion d'améliorer les choses !

En ce qui concerne le tirage au sort, je suis presque d'accord avec vous, M. Bas ! Mais, justement, si l'on veut éviter une concurrence avec la démocratie représentative, il vaut mieux l'encadrer, et c'est bien ce que nous avons fait. Notre rédaction répond à vos inquiétudes...

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – Pas à l'article 9, en tout cas...

M. Erwan Balanant, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous avons travaillé avec des professeurs de droit constitutionnel et des spécialistes du tirage au sort pour apporter des garanties.

Finalement, même si cette CMP n'est pas conclusive, elle constituera une étape importante dans la construction de ce projet de loi organique.

M. François-Noël Buffet, sénateur, président. – En dépit de certains points d'accord, je constate l'échec de la commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental.

La réunion est close à 15 h 45.

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 15 h 50.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses dispositions de gestion de la crise sanitaire

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire s'est réunie au Sénat le vendredi 30 octobre 2020.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. François-Noël Buffet, sénateur, président, de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de M. Jean-Pierre Pont, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. François-Noël Buffet, sénateur, président. – Contrairement aux usages, et comme nous en sommes convenus, je donne d'abord la parole à M. Philippe Bas, rapporteur pour le Sénat, car nous avons terminé l'examen du texte ce matin même, peut-être ses explications immédiates sur les travaux du Sénat permettront-elles d'éclairer davantage nos débats.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je salue mon homologue, que cette commission mixte paritaire me donne l'occasion de rencontrer, puisque nous n'avons pas pu nous retrouver, compte tenu de l'ordre du jour du Parlement, entre le vote du texte par le Sénat et la présente réunion.

L'état d'urgence sanitaire a été déclaré par le Gouvernement le 14 octobre et est entré en vigueur le 17 octobre dernier ; il s'appliquera jusqu'au 16 novembre prochain. Je me réjouis de ce que le Gouvernement ait pris soin de saisir très rapidement le Parlement d'une loi autorisant sa prorogation. Mais, à ce jour, il nous reste deux semaines avant l'échéance au-delà de laquelle l'état d'urgence sanitaire ne pourrait pas être prorogé sans l'intervention du législateur. Je déplore que ce délai ne nous ait pas été en partie accordé pour rechercher les voies d'un accord. À vrai dire, je pense que le Gouvernement pouvait espérer que cet accord serait facile à trouver. Et il aurait eu raison de le faire, car, sur tous les pouvoirs qu'il demande au Parlement de l'autoriser à exercer, le Sénat, ce matin, a dit oui : la zone d'accord est immense.

Cela ne signifie pas que le Sénat a confiance dans la manière dont seront exercés les pouvoirs qu'il accepte d'attribuer au Gouvernement : il n'a pas confiance – et il l'a dit hier après-midi –, mais il respecte les institutions et il estime qu'il est nécessaire à ce Gouvernement, comme à tout autre qui serait en place aujourd'hui, de disposer des moyens utiles à la lutte contre la propagation de ce virus fortement contagieux, et donc susceptible de déclencher une catastrophe sanitaire de grande ampleur.

Cet esprit de responsabilité dont le Sénat a fait preuve lors de l'examen de ce texte, comme lors de l'examen des précédents textes depuis la loi du 23 mars 2020, lui est

naturel. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que, sous le précédent mandat présidentiel, alors que le terrorisme, qui nous a cruellement frappés à deux reprises, hier et la semaine dernière, avait secoué notre pays de la manière la plus tragique, le Sénat a voté, en accord avec la majorité parlementaire de l'époque, six lois de prorogation de l'état d'urgence. De la même façon, quand il s'est agi de voter la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, il y a eu accord en commission mixte paritaire. De la même façon encore, plus récemment, quand il s'est agi de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, présentée par M. Collomb, ministre de l'intérieur, il y a eu accord en commission mixte paritaire.

Il faudrait donc, pour que nous n'aboutissions pas, des raisons impérieuses. Or, j'estime que les raisons pour lesquelles nous n'allons pas aboutir, à moins qu'on en trouve d'autres, sont des raisons qui ne devraient pas pouvoir être mises en avant. Car notre désaccord repose exclusivement sur la manière que nous avons d'appréhender les droits du Parlement. Et c'est une question qui, évidemment, dans une grande démocratie, n'est pas secondaire : elle est même essentielle. Plus des mesures restreignant les libertés publiques sont nécessaires – et nous ne disons pas qu'elles ne le sont pas, puisque nous accordons au Gouvernement l'autorisation de les prendre – pour lutter contre l'épidémie, plus, en contrepartie, nos citoyens attendent du Parlement qu'il exerce, par le vote de la loi, son contrôle.

Or le dispositif qui nous est proposé par le Gouvernement permet d'enchaîner le régime de l'état d'urgence, puis le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire à partir du 16 février prochain au plus tard, sans qu'il y ait jamais, d'ici au 1^{er} avril 2021, le moindre vote du Parlement. C'est d'autant plus surprenant que l'acceptabilité des contraintes auxquelles nous consentons est plus difficile à obtenir de la part de nos concitoyens au deuxième confinement qu'au premier, tout simplement parce que les dispositions qui ont été prises face à l'extrême viralité de la covid se sont révélées impuissantes à prévenir et à enrayer la seconde vague. Rappelons qu'il a fallu, en quinze jours, examiner un projet de loi de prorogation du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, rayé de l'ordre du jour par le rétablissement de l'état d'urgence sanitaire, assorti d'un couvre-feu, lui-même dépassé au bout de deux nouvelles semaines, au point que le Président de la République a dû prendre ses responsabilités devant le pays en décidant d'un nouveau confinement, qui n'est certes pas le même que celui qui a été décidé en mars dernier, mais qui reste la mesure la plus contraignante pour les libertés – au premier rang desquelles la liberté d'aller et venir – qu'on puisse imaginer.

Dans ce contexte, il me semble – il nous semble, et il devrait, de notre point de vue, vous sembler, puisque vous êtes avec nous la représentation nationale, nécessaire qu'on ne puisse pas aller jusqu'au 1^{er} avril prochain sans qu'il y ait l'obligation, en cas de pérennisation des pouvoirs spéciaux, soit dans leur version maximale, soit dans leur version dégradée, d'obtenir un vote du Parlement. Il en va également de l'intérêt du Gouvernement, pour lui permettre d'assurer la légitimité la plus large possible de ces décisions. Aujourd'hui, de la manière la plus stupéfiante à mon sens, c'est le seul point – il est essentiel, car il engage notre conception de la démocratie – sur lequel nous ne sommes pas d'accord. C'est d'autant plus stupéfiant que ces votes du Parlement, le Gouvernement les a lui-même sollicités à intervalles réguliers – deux mois, deux mois, trois mois et demi – depuis le 23 mars dernier. Et, de nouveau, nous sommes saisis, ce qui est normal.

Dans une grande démocratie, le peuple peut tout accepter, quand il est consulté au travers de ses représentants. Et l'inquiétude majeure de nos concitoyens, que nous partageons,

face à cette épidémie, devrait rendre le Gouvernement confiant sur la capacité de la représentation nationale à l'accompagner par ses votes : l'exécutif, loin de vouloir éviter le vote du Parlement, devrait le réclamer, pour élargir la légitimité de son action, car il a besoin, pour le succès même de cette action, que cette légitimité soit bien installée.

C'est donc pour nous un grand regret de constater que, sur une question aussi fondamentale, nous ne puissions pas nous entendre. Et si je le dis avec cet élan de sincérité, qui est aussi un élan du cœur, c'est que je ne comprends pas ce qui se passe. C'est tout à fait incompréhensible, et je vous demande de revenir sur cette décision et de ne pas faire de concessions quant au rôle du Parlement pendant cette période, qui exige une unité nationale, une mobilisation de toutes les forces politiques autour de la nécessité de vaincre l'épidémie de covid.

M. Jean-Pierre Pont, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'heure est grave, et je sais que nous abordons tous cette commission mixte paritaire avec la solennité que le contexte exige. J'ai suivi avec beaucoup d'attention le travail mené sur ce texte par le Sénat, malgré les délais extrêmement contraints qu'impose la situation sanitaire. Permettez-moi de remercier son rapporteur pour la constance dont il fait preuve et pour l'exigence qui le caractérise.

Si nous sommes tous conscients qu'il faut donner à l'exécutif des marges de manœuvre indispensables pour agir dans cette situation critique, nous divergeons sur l'étendue des moyens nécessaires pour y parvenir. Le régime de l'état d'urgence sanitaire a fait ses preuves pour combattre efficacement la première vague. Je reste persuadé qu'il s'agit de l'outil adapté et nécessaire pour faire face à celle qui nous submerge actuellement.

Il me paraît inopportun que ce dispositif soit fragilisé en pleine tempête. Je ne souhaite pas que nous brûlions les étapes, et j'estime qu'il faut nous en tenir à la clause de revoyure que vous avez souhaité introduire, monsieur le rapporteur, dans le cadre des travaux sur la loi du 23 mars. Nous aurons à discuter d'un projet de loi au début de l'année prochaine qui sera nourri par nos travaux de contrôle respectifs. À l'Assemblée nationale, une mission d'information sur le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire a été mise en place par Mme la présidente de la commission des lois. Elle commencera ses travaux la semaine prochaine.

L'Assemblée nationale a également exprimé son souhait de ne pas prévoir de sortie sèche de l'état d'urgence sanitaire et de reproduire le scénario qui a fonctionné au début de l'été dernier. Ne pas le faire constituerait un défaut d'anticipation qui nous serait gravement reproché. Nous devons dès aujourd'hui préparer l'après-16 février. C'est pourquoi la prorogation du dispositif transitoire prévu à l'article 2 – que le Sénat a supprimé – est le pendant indispensable à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire permise par l'article 1^{er}.

La date du 1^{er} avril constituait déjà l'objet de la discorde entre nos deux assemblées dans le cadre du précédent projet de loi. J'assume et j'endosse ce désaccord de principe. Je ne souhaite pas que la position adoptée par l'Assemblée nationale sur cette question soit altérée.

Vous avez souhaité inscrire dans la loi les mesures exceptionnelles prises dans un certain nombre de domaines par les ordonnances du printemps et de l'été. De nouveau, nous souhaitons conserver la possibilité pour le Gouvernement d'ajuster, suivant l'évolution de l'épidémie, les politiques mises en œuvre pour soutenir notre économie, accompagner au

mieux les Français dans cette période si difficile et prévoir les aménagements nécessaires au fonctionnement des services publics, des collectivités territoriales ou des écoles. Pour cette raison, nous souhaitons maintenir les habilitations prévues par l'article 4, qui permettront au Gouvernement, sous le contrôle du Parlement, de prendre les mesures les plus adaptées à l'évolution de la situation.

Mes chers collègues, si je reconnaissais la valeur du travail accompli par le Sénat, je ne peux que constater que nos positions sont difficilement conciliables. Il nous reviendra donc de poursuivre nos travaux dans le cadre de la navette pour parvenir au texte le plus équilibré et le plus efficace possible.

Mme Laetitia Avia, députée. – Je m'associe à la gravité des propos des deux rapporteurs. La situation impose que nous prenions nos responsabilités. Lors de la précédente commission mixte paritaire, M. Philippe Bas avait indiqué que ce sujet n'appelait pas de dispute. En réalité, il faut accepter que nous ayons deux visions différentes de la gestion de cette crise. Lorsqu'il n'y a pas de confiance, il y a de la défiance. Cela nécessite, pour le Sénat, d'avancer petits pas par petits pas. Je rappelle qu'il s'agit du cinquième texte sur ce sujet. L'Assemblée nationale défend, quant à elle, une position de confiance par rapport à l'exécutif dans la gestion de cette crise. Nous l'assumons pleinement.

Le régime transitoire est un régime d'anticipation : il nous offre la possibilité de prévoir l'après. C'est aussi ce que nos concitoyens attendent de nous, et pas seulement que nous contrôlions l'action du Gouvernement. Les Français ont besoin de pouvoir se projeter. Nous devons faire preuve de clarté et de cohérence dans les messages que nous leur envoyons : oui, il y a un état d'urgence sanitaire ; non, nous ne reviendrons pas tout de suite à la normale et il y aura une période transitoire.

Ce désaccord, in fine, n'est ni juridique ni sanitaire : c'est un désaccord politique. Il n'est aucunement question pour nous de renoncer au pouvoir de contrôle du Parlement. Nous avons d'ailleurs contrôlé sans relâche et avec exigence l'action du Gouvernement depuis le début de cette crise. Nous continuerons à le faire jusqu'à la fin.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – La divergence entre nous porterait sur la gestion de la crise, dites-vous ? Au passage, je souligne qu'elle n'a pas été parfaitement gérée, contrairement à ce que vous semblez dire ! Non, nos divergences ne portent pas sur la gestion de la crise, mais à l'évidence sur le fonctionnement de nos institutions. Le Sénat a validé les points essentiels voulus par le Gouvernement : nous n'avons pas refusé le principe de l'état d'urgence sanitaire ni celui de l'habilitation par ordonnances. Nous avons simplement repris le séquençage du début de cette crise, celui de la loi du 23 mars. Je trouve paradoxal que vous le refusiez alors qu'à vous en croire les choses se sont déroulées de manière satisfaisante !

La question n'est pas de savoir si vous faites confiance à l'exécutif : vous n'êtes pas l'exécutif, vous êtes membres du Parlement ! Il est de notre responsabilité, lorsque les libertés publiques se trouvent extraordinairement réduites, comme c'est le cas aujourd'hui, d'encadrer le processus. Concernant le régime de sortie d'état d'urgence, je vous trouve exceptionnellement talentueux : personnellement, je n'ai aucune idée du régime qu'il faudra mettre en place à ce moment-là et j'ignore de quoi nous aurons besoin. L'histoire récente nous montre d'ailleurs que l'adaptation a été jusqu'à présent la règle.

Au final, vous proposez un texte aux termes duquel le Parlement ne sera plus saisi pendant six mois. Surtout, vous démontrez que cela ne vous pose aucun problème de concéder la plus grande partie des pouvoirs du Parlement au Gouvernement !

M. Philippe Gosselin, député. – Je déplore l'échec de cette commission mixte paritaire, car nous aurions pu nous retrouver sur l'essentiel. La question n'est plus de savoir si l'outil que vous nous proposez est le bon ou pas. Une partie des discussions n'a plus lieu d'être, compte tenu du reconfinement. Demeurent, en revanche, un certain nombre de débats de principes. Or c'est plus qu'un désaccord politique que nous avons avec la majorité, c'est un désaccord sur la finalité de nos institutions et de la démocratie.

Les trois pouvoirs – exécutif, législatif et judiciaire – sont complémentaires et non pas concurrents. Il existe un fait majoritaire sous la V^e République et il est naturel que la majorité soutienne le Gouvernement. Pour autant, il est tout aussi légitime que la majorité ne donne pas, dans une sorte de confiance bête et absolue, l'ensemble des clés au Gouvernement en sabordant – je le dis avec force – une partie des pouvoirs de contrôle du Parlement. Ce serait une forme d'abdication !

Cette clause de revoyure n'est tout de même pas à ce point insurmontable que l'on doive évacuer en quelques minutes un débat de fond. Que demande-t-on ? Simplement de pouvoir réexaminer l'état de la France et des libertés en janvier prochain. L'état d'urgence sanitaire est un état d'exception, tout comme le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire créé par la loi du 9 juillet 2020. Nous voilà dans un tunnel de six mois, sans aucune consultation du Parlement.

Vous évoquez, monsieur le rapporteur pour l'Assemblée nationale, la clause de revoyure de la loi du 23 mars : ce n'est pas la même chose. Vous parlez également de la mission d'information qui s'installe à l'Assemblée nationale et dont je suis co-rapporteur. Mais cette mission aura cinq semaines pour travailler dans des conditions dégradées et ses travaux ne porteront pas sur l'évaluation de la situation actuelle.

L'essentiel du désaccord n'est pas que l'exécutif puisse avoir des pouvoirs, la difficulté n'est pas de savoir s'il y a eu ou pas des manquements dans les six derniers mois ! Nous sommes certes dans une situation qui nécessite l'état d'urgence sanitaire, mais retrouvons-nous au moins autour des pouvoirs de contrôle du Parlement, au nom du peuple français que nous représentons. Il y va de notre honneur de parlementaires !

Les jours qui viennent nous permettront peut-être de rapprocher nos points de vue. Comme l'a souligné à juste titre Philippe Bas, plus la prise de décision est partagée, plus nous assurons auprès de nos concitoyens l'acceptabilité des mesures prises. Tel est aujourd'hui l'enjeu. Il y va de la réussite de la lutte contre l'épidémie.

M. Arnaud de Belenet, sénateur. – Je le précise d'emblée, je n'entends donner, par mes propos, de leçon à personne. L'une des chances que l'on a, quand on siège au Sénat, est d'être moins soumis à la pression médiatique que les députés et de pouvoir prendre un peu de distance par rapport aux choses.

Je partage avec la majorité des députés de l'Assemblée nationale une grande confiance à l'égard de l'exécutif national ainsi qu'une inclination pour une approche non manichéenne des choses, pour la prise en compte de la complexité de la réalité. Cela dit, mon groupe, le groupe Union Centriste, a voté, avec la majorité du Sénat, le texte sénatorial, qui

présente de véritables améliorations pour limiter les dommages engendrés par la lutte contre la covid.

Nous partageons notamment une réserve simple, qui s'inscrit dans le temps long. Cette situation anormale – l'état d'urgence et les pouvoirs importants confiés au Gouvernement – ne me pose aucun problème pour ce qui concerne les occupants actuels des fonctions exécutives et le Président de la République. Néanmoins, avec six mois de pouvoirs exceptionnels exorbitants, on crée un précédent dangereux et, si la tentation populiste devait prévaloir lors de prochains scrutins nationaux, cela pourrait avoir des conséquences funestes. Cette préoccupation doit être aussi importante que toutes les autres. La seule réserve que nous avons émise porte sur cette durée exorbitante.

M. Pacôme Rupin, député. – Si j'entends bien M. Philippe Bas, il y aurait un désaccord de principe sur le rôle du Parlement et sur la réponse que ce dernier peut apporter à cette crise. Pourtant, lorsque je considère les deux textes, je ne vois pas de différences si grandes.

Ainsi, pour la date jusqu'à laquelle court la prorogation de l'état d'urgence sanitaire, disposition la plus importante du texte, à l'article 1^{er}, il y a un écart de quinze jours entre le texte sénatorial – le 31 janvier prochain – et celui de l'Assemblée nationale – le 16 février suivant. Cet écart ne me paraît pas démesuré ; la date du 31 janvier 2021 que vous proposez a une logique, puisqu'il serait difficile de légiférer avant cette date. Nous sommes donc proches.

En revanche, vous avez adopté, à l'alinéa 2 de cet article 1^{er}, une disposition qui m'étonne beaucoup. Vous prétendez donner au Gouvernement tous les outils pour répondre à la crise, mais vous retirez à l'exécutif, à partir du 8 décembre 2020 – une date proche –, la possibilité de recourir au confinement. Je suis surpris de cette contradiction.

Vous nous reprochez de ne pas avoir la volonté de faire aboutir cette commission mixte paritaire, mais cette absence de volonté me semble assez partagée entre nous. Sans doute, il y a des désaccords politiques, mais il n'y a pas de désaccord de principe.

Se pose aussi la question des mesures transitoires. Nous sommes tous conscients que cette crise durera ; nous sommes loin d'avoir les traitements et les vaccins ; aussi, prévoir des mesures transitoires jusqu'au 1^{er} avril ne me semble pas abusif. Du reste, cela nous obligera certainement à légiférer de nouveau avant le 1^{er} avril, puisqu'il est malheureusement probable que nous ayons besoin de nouvelles mesures. Le Parlement pourra donc jouer tout son rôle pendant les prochains mois.

Mme Muriel Jourda, sénateur. – Arnaud de Belenet a bien posé le sujet ; il ne s'agit pas de confiance ni de défiance, nous ne disons pas que nous ne faisons pas confiance au Gouvernement. C'est véritablement le fonctionnement des institutions qui est en jeu ; quand le Parlement confie des pouvoirs au Gouvernement, il doit pouvoir les contrôler et plus les pouvoirs confiés sont importants, plus il doit pouvoir les contrôler. M. Rupin nous indique que la date du 8 décembre est proche, mais c'est normal : le confinement est une mesure fortement attentatoire aux libertés, ce qui justifie que le contrôle exercé soit resserré. Nous ne refusons aucunement, au travers de ce texte, de donner au Gouvernement les pouvoirs d'agir.

Par ailleurs, il a été dit précédemment qu'il était normal et utile d'intégrer, dans le texte, les pouvoirs de sortie de l'état d'urgence sanitaire. C'est une erreur de penser que c'est

d'ores et déjà nécessaire. Nous espérons que le Gouvernement n'aura pas besoin, pendant trop longtemps, de recourir à ces mesures dans toute leur ampleur. Nous lui confions des pouvoirs, mais il peut ne pas les utiliser s'il n'en a pas besoin. Il n'est donc pas nécessaire, a priori, de confier au Gouvernement les pouvoirs de sortie de l'état d'urgence sanitaire, puisqu'il peut utiliser les mesures qu'il souhaite dans la gradation que nous mettons à sa disposition. Je ne vois donc pas en quoi nous affaiblissons les pouvoirs du Gouvernement.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – Replaçons-nous en mars 2020 : quand nous avons créé le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire, nous avons pu obtenir un accord entre nous, et il y avait deux éléments importants.

D'une part, nous avions conféré au Gouvernement une liste de pouvoirs, longuement débattue. Il n'était pas question, à l'époque, de les « saucissonner » en prévoyant des durées d'exercice variables selon les cas ; le principe était de conférer une dizaine de prérogatives à l'exécutif pendant l'état d'urgence sanitaire. Par conséquent, la dentelle que vous avez adoptée hier, en limitant la durée du confinement uniquement, m'a surprise, car cela va à l'encontre de l'esprit du texte de mars dernier.

D'autre part, nous avions adopté le principe d'un décret gouvernemental pour le déclenchement de l'état d'urgence puis de prorogation par la loi. Le Parlement doit déterminer la durée de la prorogation à chaque fois qu'il est saisi ; nous nous étions inspirés pour cela de la loi de 1955. Je veux, à cet égard, revenir sur les propos de M. de Belenet. Lorsque le Parlement a prorogé l'état d'urgence, entre 2015 et 2017, les prorogations ont été de deux, de trois voire de six ou de sept mois. La durée de prorogation est décidée souverainement par le Parlement et, dans le passé, cela a pu être plus long que ce qui est proposé aujourd'hui. Nous ne créerions donc pas un précédent.

Par ailleurs, il ne faut pas confondre législation et contrôle : ce dernier s'effectuera toujours. Dès mars 2020, nous avons prévu une information immédiate, par le Gouvernement, des deux assemblées sur les mesures prises au titre de l'état d'urgence sanitaire, et le Parlement peut requérir toute information complémentaire. De plus, des missions d'information et des commissions d'enquête sont en place au sein des deux assemblées – c'est cela, l'exercice du contrôle. Le contrôle ne consisterait pas en une « clause de revoyure » ; ça, c'est de la législation. Le contrôle s'exerce au fil de l'eau, il est permanent, quotidien et ne s'effectue pas seulement lors des phases législatives.

Enfin, si l'état d'urgence sanitaire devait cesser au 31 janvier et qu'il faille le proroger, cela nous obligera à légiférer entre le 15 décembre et le 15 janvier, ce qui serait compliqué ; d'où la date du 16 février, sur laquelle nous ne saurions revenir.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – Nous avons été échaudés, au Sénat, puisque, par deux fois en quinze jours, nous avons commencé l'examen d'un projet de loi avant de voir l'exécutif annoncer des mesures totalement différentes. Comprenez donc notre méfiance.

Par ailleurs, le Gouvernement souhaite disposer de prérogatives ; il les a. En outre, non seulement ce texte limite les libertés individuelles de tous les Français, mais il touche aux prérogatives du Parlement, vu le nombre d'habilitations à légiférer par ordonnances. Or aucune ordonnance n'a, pour l'instant, fait l'objet d'une ratification parlementaire. Il s'agit donc moins d'une divergence sur les moyens que d'une conception différente du rôle du Parlement. Dont acte.

Au-delà de ce désaccord sur le rôle du Parlement, l'article 1^{er} du texte sénatorial donne la possibilité au Gouvernement de réguler, selon les lieux, la fermeture des magasins de proximité, de manière à permettre à ce tissu commercial de ne pas trop pâtir de la situation au bénéfice des grandes surfaces et des Gafa – Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft.

En outre, nous posons la question du vote par correspondance, pour permettre de faire vivre la démocratie dans cette période troublée.

M. Philippe Gosselin, député. – Certes, j'entends bien qu'il est compliqué de réunir le Parlement, mais nous avons su adopter, largement, en mars dernier, un texte tout à fait correct.

De la même manière, le texte qui nous réunit a été examiné en conseil des ministres le 21 octobre, par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 22, en séance le 24, par le Sénat le 29 – en raison des déclarations de mercredi soir – et par la commission mixte paritaire le 30. Nous savons donc être efficaces, c'en est la preuve.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je veux m'assurer qu'il n'y a pas de désaccord sur le périmètre du désaccord.

Il doit être clair pour tous que le vote du Sénat permet d'attribuer au Gouvernement les pouvoirs que celui-ci demande. Certes, madame la présidente, le Parlement exerce des pouvoirs de contrôle, qu'il tire de la Constitution et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et ces pouvoirs complètent en effet ses pouvoirs législatifs. Toutefois, pour permettre au Gouvernement de déroger aux règles de droit commun, le vote de la loi par le Parlement est essentiel. C'est l'instrument qui lui donne le plus de pouvoirs vis-à-vis de l'exécutif et cela impose à ce dernier de satisfaire à certaines demandes.

Ainsi, le Sénat, bien qu'il exerce par ailleurs ses missions de contrôle, souhaite que le Gouvernement ne puisse exercer des pouvoirs exceptionnels pendant une période trop longue. Nous ne marchandons pas, ce faisant, ces pouvoirs, mais nous pensons qu'il est important que le Gouvernement soit contraint de procéder régulièrement à une évaluation de la situation, en fonction de laquelle le Parlement décide de prolonger ou non ces pouvoirs exceptionnels.

Sans doute, la date du 8 décembre 2020 est une innovation par rapport à la loi du 23 mars, mais cette innovation est nécessaire. Le Président de la République a annoncé un confinement de quatre semaines au moins. Il s'agit d'une décision qu'il aurait préféré ne pas devoir prendre, mais il n'y avait pas de meilleur moyen pour donner un coup d'arrêt à la reprise de l'épidémie ; c'est une situation de fait. Nous ne cherchons pas à déterminer les responsabilités – les commissions d'enquête sont là pour cela –, et nous ne mettons pas le pouvoir exécutif en difficulté en lui demandant de revenir devant le Parlement pour prolonger cette période de quatre semaines. Simplement, la population ne comprendrait pas que le Gouvernement puisse confiner les Français pendant la période des fêtes de fin d'année sans passer par le Parlement. Cela ne signifie pas que, si la situation sanitaire l'exigeait, le Sénat s'y opposerait, mais la représentation nationale ne peut rester en marge d'une question si importante pour la vie de nos concitoyens. Nous ne disons rien de plus.

Vous indiquez par ailleurs qu'il faut des délais pour légiférer, mais vous ne disiez pas cela lors de la crise des « gilets jaunes » ; nous avions alors réussi à adopter une loi en deux jours et demi. Nous pourrions en faire autant, et dans des conditions moins acrobatiques.

Monsieur Rupin, c'est vrai, il n'y a que seize jours de différence entre le 31 janvier 2021 et la date du projet gouvernemental, mais il faut relier ces dates à leur dispositif. Dans celui du Gouvernement, la date du 16 février n'est pas le terme des prérogatives confiées à l'exécutif, car elle pourra être suivie de la mise en œuvre du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire sans passer par le Parlement. Selon nous, il n'y a pas besoin d'un régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire parce que toutes les mesures prévues pour la sortie de ce régime peuvent également être prises pendant l'état d'urgence sanitaire. Ce régime est donc une fiction : il autorise tout ce qui est prévu pendant l'état d'urgence sanitaire, sauf le confinement et le couvre-feu. Nous sommes d'accord, des mesures devront être prises pour descendre par paliers dans les niveaux de contrainte qui s'appliqueront, mais nous voulons que l'autorisation du Parlement soit non une faculté, mais une obligation. Il est naturel que le Parlement puisse voter sur des questions absolument essentielles pour la vie quotidienne des Français. Je ne comprends pas votre réserve.

Enfin, en vertu d'une disposition que nous avons adoptée hier, le Gouvernement peut autoriser – c'est une faculté –, par décret, les préfets à permettre l'ouverture de magasins non alimentaires dans la mesure où les conditions sanitaires le permettent. Cette disposition répond à une attente forte de nos concitoyens. Il y a encore des lieux, en France, où l'on peut ouvrir un commerce de chaussures sans mettre en péril la sécurité sanitaire. Permettons que quelques assouplissements puissent exister, en les laissant à la discrétion du Gouvernement et de ses préfets. Même si nous ne nous entendons pas sur l'ensemble du dispositif, j'aimerais tout de même que vous consentiez à examiner cette facilité que nous souhaitons donner au Gouvernement.

Voilà ce que je voulais clarifier quant au contenu de notre désaccord.

M. Jean-Pierre Pont, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Des désaccords perdurent clairement entre nos chambres. La seule chose dont nous soyons sûrs, à propos de ce virus, c'est son nom ; le reste est très incertain. Malheureusement, nous ne pouvons qu'acter l'échec de cette commission mixte paritaire.

M. François-Noël Buffet, sénateur, président. – En effet !

Permettez-moi d'ajouter un commentaire. Je vous demande, mesdames, messieurs les députés, de porter un regard attentif sur le dernier point mentionné par M. Philippe Bas, cette possibilité de laisser certains petits commerces ouvrir, selon les circonstances. Ce serait à la main du préfet et la situation d'un village de 500 habitants n'est pas celle d'une métropole. Et c'est un élu d'une métropole qui vous le dit...

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire.

La réunion est close à 16 h 55.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 9 NOVEMBRE ET À VENIR

Commission des affaires économiques

Mardi 10 novembre 2020

À 15 h 30

(Salle Médicis et en téléconférence)

Captation

- Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de M. Antoine Frérot, président-directeur général de Veolia

À 17 h 30

(Salle Médicis et en téléconférence)

Captation

- Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique, sur le projet de loi de finances pour 2021

- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 27 (2020-2021) de MM. Patrick Chaize, Guillaume Chevrollier, Jean-Michel Houllegat et Hervé Maurey visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 65 (2020-2021) de Mme Catherine Morin-Desailly et plusieurs de ses collègues, en application de l'article 73 quinque du Règlement, pour une localisation européenne des données personnelles

Commission des affaires sociales

Lundi 9 novembre 2020

À 10 h 30

(Salle Clemenceau et en téléconférence)

Examen des amendements de séance sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au vendredi 6 novembre 2020 à 12 heures.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 14 heures

(Salle Médicis et en téléconférence)

Suite de l'examen des amendements de séance sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À la suspension du soir

(Salle Médicis et en téléconférence)

Suite de l'examen des amendements de séance sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mardi 10 novembre 2020

À 9 heures

(Salle René Monory et en téléconférence)

Suite de l'examen des amendements de séance sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 13 h 30

(Salle Médicis et en téléconférence)

Suite de l'examen des amendements de séance sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À l'issue de la séance d'après-midi

(Salle A213 - 2ème étage Est et en téléconférence)

Suite de l'examen des amendements de séance sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 10 novembre 2020

à 9 heures

(Salle 263 et en téléconférence)

Captation

- Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la Transition écologique, chargé des Transports, sur le projet de loi de finances pour 2021

à 15 h 30

(Salle Médicis et en téléconférence)

Captation

- Audition commune avec la commission des affaires économiques de M. Antoine Frérot, président-directeur général du groupe Veolia

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 10 novembre 2020

À 9 h 30

(Salle Clemenceau et en téléconférence)

- Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal.

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 321 (2019-2020), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion.

- Examen de l'avis budgétaire de Mme Nathalie Delattre consacré aux crédits relatifs à l'Enseignement technique agricole du projet de loi de finances pour 2021.

À 17 heures

(Salle Monory et en téléconférence)

Captation

- Audition de Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture, sur le projet de loi de finances pour 2021

Commission des finances

Mardi 10 novembre 2020

À 14 heures

(Salle Clemenceau et téléconférence)

- Examen du rapport en nouvelle lecture de M. Jean Bizet, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 3469 (A.N. XVe lég.) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, sous réserve de sa transmission

Délai limite pour le dépôt des amendements : Lundi 9 novembre 2020, à 12 heures

- PLF 2021 - Examen des rapports de MM. Albéric de Montgolfier et Claude Nougein, rapporteurs spéciaux, sur les missions « Gestion des finances publiques », « Crédits non répartis », « Transformation et fonction publiques » et du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

- PLF 2021 – Examen du rapport de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État » (et article 53 A)

- PLF 2021 - Examen du rapport de MM. Michel Canevet et Jean-Claude Requier, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Aide publique au développement » (et article 53) et le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »

- PLF 2021 – Examen du rapport de MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, rapporteur spéciaux, sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et articles 62 et 63)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part aux votes. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Jeudi 12 novembre 2020

À 9 heures

(Salle Médicis et par téléconférence)

- PLF 2021 – Examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2021
- Tome II du rapport général (M. Jean-François Husson, rapporteur général)
- Examen du rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, sous réserve de sa transmission
- PLF 2021 – Examen du rapport de M. Gérard Longuet, sur la mission « Enseignement scolaire » (et article 54 ter)

- PLF 2021 - Examen du rapport de M. Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial, sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative »

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part aux votes. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, sous réserve de sa transmission

À 14 heures

(Salle Médicis et par téléconférence)

PLF 2021 – Examen du rapport de MM. Georges Patient et Teva Rohfritsch, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Outre-mer »

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part aux votes. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mardi 10 novembre 2020

à 9 h 30

(Salle 216 et en téléconférence)

– Examen du rapport de M. Stéphane Le Rudulier et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 592 (2019-2020) tendant à adapter les règles de passation des marchés publics locaux aux conséquences de la crise sanitaire, présentée par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 9 novembre 2020, à 12 heures.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Les rectifications de signataires des amendements devront intervenir par Ameli commission, au plus tard à l'ouverture de la réunion de commission.

Commission des affaires européennes

Jeudi 12 novembre 2020

à 8 h 30

(Salle Monory et en téléconférence)

Captation

- Audition de M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union Européenne pour la lutte contre le terrorisme