

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 4035

- *Proposition de loi visant à sécuriser la procédure d'abrogation des cartes communales dans le cadre d'une approbation d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et à reporter la caducité des plans d'occupation des sols (POS) - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte proposé par la commission 4035*
- *Désignation de membres de groupes de travail 4051*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 4053

- *Audition de Mme Marie-Christine Saragosse, Présidente-directrice générale de France Médias Monde..... 4053*
- *Déplacement en Guyane – Communication de MM. Christian Cambon et Cédric Perrin, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Jacques Le Nay et Richard Yung..... 4064*
- *Contrat d'objectifs et de moyens (COM) de France Médias Monde – Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)..... 4080*
- *Opération Barkhane – Échanges de vues préparatoire au débat (sera publié ultérieurement) .. 4080*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 4081

- *Perspectives financières du système de retraite - Audition de MM. Pierre-Louis Bras, président du Comité d'orientation des retraites, et de Renaud Villard, directeur général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse..... 4081*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 4091

- *Audition de Mme Corinne Le Quéré, présidente, et de M. Olivier Fontan, directeur exécutif du Haut Conseil pour le climat 4091*
- *Audition de Mme Laurence Tubiana, co-présidente du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat et de M. Jean-Pierre Cabrol, co-président de l'association « Les 150 » (sera publié ultérieurement)..... 4105*
- *Présentation du rapport « Pollution plastique : une bombe à retardement ? » fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (sera publié ultérieurement)..... 4106*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 4107

- *Projet de loi confortant le respect des principes de la République – Désignation d'un rapporteur pour avis 4107*
- *Désignation d'un rapporteur 4107*
- *Désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, d'un membre appelé à siéger au sein du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)..... 4107*
- *Contrats d'objectifs et de moyens 2020-2022 des sociétés de l'audiovisuel public – Examen du rapport d'information et vote sur l'avis de la commission, en application de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication..... 4108*

COMMISSION DES FINANCES..... 4121

- *Enseignement supérieur en arts plastiques - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes 4121*
- *Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sur les résultats de l'exercice 2020 4134*
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté de Monaco relatif au régime fiscal des dons et legs faits aux personnes publiques et aux organismes à but désintéressé - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission..... 4143*
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine - Examen d'une motion tendant à opposer la question préalable sur le texte n° 290 (2020-2021) adopté par la commission..... 4146*
- *Communication sur le compte rendu de la réunion du bureau de la commission et sur le programme de contrôle des rapporteurs spéciaux pour 2021 4147*
- *Projet de loi autorisant l'approbation de la décision (UE, Euratom) 2020\2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014\335\UE, Euratom - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission..... 4149*
- *Audition de M. François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France 4160*
- *Mise en œuvre des mesures de soutien et de relance de l'économie – Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance 4176*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 4191

- *Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire – Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire..... 4191*

• Désignation de rapporteurs	4191
• <i>Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	4193
• <i>Projet de loi portant report du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique - Examen des amendements au texte de la commission</i>	4203
• <i>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs - Examen des amendements au texte de la commission</i>	4212
• <i>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs - Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire</i>	4224
• <i>Projet de loi confortant les principes de la République – Audition de MM. François Clavairolly, président, et Jean-Daniel Roque, membre du bureau et conseiller juridique de la Fédération protestante de France</i>	4224
• <i>Projet de loi confortant les principes de la République – Audition de M. Mohammed Moussaoui, président du Conseil français du culte musulman</i>	4231
• <i>Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire - Examen des amendements au texte de la commission</i>	4243
COMMISSION MIXTE PARITAIRE	4249
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire (sera publié ultérieurement)</i>	4249
MISSION COMMUNE D'INFORMATION DESTINÉE À ÉVALUER LES EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉS	4251
• <i>Réunion constitutive</i>	4251
MISSION D'INFORMATION SUR L'ÉVOLUTION ET LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARISATION ET LA PAUPÉRISATION D'UNE PARTIE DES FRANÇAIS .	4257
• <i>Réunion constitutive</i>	4257
PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 1^{er} FÉVRIER ET À VENIR	4259

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 27 janvier 2021****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 8 h 30.***Proposition de loi visant à sécuriser la procédure d'abrogation des cartes communales dans le cadre d'une approbation d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et à reporter la caducité des plans d'occupation des sols (POS) - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte proposé par la commission**

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons ce matin la proposition de loi de notre collègue Rémy Pointereau visant à sécuriser la procédure d'abrogation des cartes communales dans le cadre d'une approbation d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan local du d'urbanisme intercommunal (PLUi) et à reporter la caducité des plans d'occupation des sols (POS). Nous l'examinerons selon la procédure de législation en commission, prévue par les articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat. En application de la réforme de ce Règlement adoptée le 14 décembre 2017, la Conférence des présidents peut mettre en œuvre cette procédure sur tout ou partie d'un projet de loi ou d'une proposition de loi ou de résolution. Le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement sur les articles concernés s'exerce alors uniquement en commission, et la séance plénière est centrée sur les explications de vote et le vote du texte.

Notre réunion fait l'objet d'une captation vidéo diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Nous commencerons par une discussion générale avec, dans l'ordre des interventions, l'auteur de la proposition de loi M. Rémy Pointereau, le rapporteur M. Jean-Baptiste Blanc, la ministre Mme Jacqueline Gourault, que nous accueillons ce matin avec grand plaisir, et enfin les sénateurs, membres de la commission des affaires économiques, qui souhaiteraient s'exprimer. Après la discussion générale, le rapporteur précisera le périmètre de cette proposition de loi. Nous en viendrons ensuite à la discussion des articles et à l'examen des quatre amendements déposés par notre rapporteur.

M. Rémy Pointereau, auteur de la proposition de loi. – Merci de votre invitation à participer à cette réunion de votre commission consacrée à l'examen de la proposition de loi que je porte avec l'appui de près 80 sénateurs et sénatrices. Notre initiative s'inscrit dans le droit fil de notre mission parlementaire consistant à être à l'écoute de nos territoires et élus, à entendre les difficultés qu'ils rencontrent et à y apporter des solutions en faisant appel à nos prérogatives de législateur.

Il est vrai que ce texte aurait pu prendre la forme d'un simple amendement si nous avions trouvé un véhicule législatif idoine. Nous n'avons pas eu cette opportunité et, après avoir été sollicités par de nombreux élus, nous avons décidé de déposer cette proposition de loi. Ces derniers ne comprenaient pas quel était le lien entre réalisation d'un PLUi et abrogation des cartes communales. La loi prévoit que deux documents d'urbanisme ne peuvent être simultanément en vigueur dans la même commune, mais il y a une incertitude

sur la date de prise d'effet de l'abrogation dans le cadre de l'approbation d'un PLUi. Aucune loi ne précise la procédure d'abrogation applicable aux cartes communales, ce qui risque de laisser la collectivité, durant la période de réalisation du PLU, sans aucun document d'urbanisme. Il y a là un vide juridique qu'il faut combler.

L'article 1^{er} de notre proposition de loi vise donc à sécuriser juridiquement la procédure d'abrogation des cartes communales, en précisant que celle-ci ne prend effet que lorsque le PLUi devient exécutoire. Avec cette nouvelle procédure, les élus vont gagner en prévisibilité. Cet objectif ne peut être que de bon sens.

D'autres élus nous ont interpellés sur le POS, dont la caducité est intervenue le 1^{er} janvier dernier. Madame la ministre sait, car je l'ai interpellée à plusieurs reprises sur le sujet, combien je suis attaché à trouver une solution aux problèmes liés à cette caducité. Si les élus ne souhaitent pas que l'on revienne sur la caducité des POS, ils souhaitent pouvoir bénéficier d'un délai supplémentaire pour finaliser leur PLUi et, surtout, pour ne pas tomber sous le coup du règlement national d'urbanisme (RNU), qui comporte de nombreuses contraintes : perte de la maîtrise foncière, et particulièrement du droit de préemption urbain (DPU) ; risque de devoir reporter des projets structurants pour la collectivité, car le RNU limite fortement la constructibilité des terrains ; impossibilité de signer un permis de construire pendant deux ou trois ans, car il faut beaucoup de temps pour mettre en place un PLUi – à supposer, encore, que le préfet l'accepte.

Malheureusement, l'examen de notre proposition de loi intervient après la date du 1^{er} janvier 2021. Mais je sais que le rapporteur Jean-Baptiste Blanc, que je remercie pour son investissement, présentera des amendements visant à simplifier la situation pour nos élus, comme ils le souhaitent, pour pouvoir conserver la possibilité de mener à bien leurs projets, même sous le régime du RNU. Vous l'avez compris, cette proposition de loi est un texte de simplification, et constituera un support d'expérimentations et de différenciations, Madame la ministre.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Comme souvent lorsque notre commission examine des projets et propositions de loi en matière d'urbanisme, le texte qui nous réunit aujourd'hui traite d'une problématique très concrète : celle des conséquences au quotidien, pour nos communes et intercommunalités, des nombreuses évolutions législatives successives qui ont touché nos documents locaux d'urbanisme.

La proposition de loi de notre collègue Rémy Pointereau trouve ses origines dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), adoptées respectivement en 2000 et 2014. Ces lois avaient prévu deux évolutions d'ampleur : pour la première, le remplacement progressif des POS par les PLU ; pour la seconde, le transfert à l'échelon intercommunal de la compétence en matière d'urbanisme. Près de vingt ans plus tard, ces dynamiques n'ont pas encore abouti, et posent au quotidien à nos élus des problèmes de procédure et d'application concrète. Ce sont deux de ces problèmes que la proposition de loi vise à résoudre : le sort des cartes communales, et la disparition des POS.

Son premier article concerne le sort des cartes communales, dans le cas notamment où celles-ci sont appelées à être supplantées par un nouveau PLU, communal ou intercommunal. Plus de 5 700 communes françaises sont encore dotées de cartes communales, et environ 40 % d'entre elles seront bientôt couvertes par un PLUi. Or, la loi ne précise aucunement comment opérer cette transition. Est-il nécessaire d'abroger les cartes

communales pour que le PLUi s'applique ? Comment les abroger ? Comment s'assurer qu'il n'y ait pas de période de vide qui entraîne l'application du RNU ? Le silence de la loi oblige les élus à se référer à la jurisprudence, aux consignes – parfois contradictoires – des préfets et, souvent, à avancer à tâtons. Dans certains cas, les élus m'ont rapporté avoir été obligés de relancer des enquêtes publiques, alors qu'ils étaient sur le point d'approuver un PLUi, au prix de nouveaux délais et de nouveaux coûts. Il en résulte une insécurité juridique et pratique.

La proposition de loi de Rémy Pointereau propose de fixer dans la loi une procédure applicable, pour éviter ces écueils et offrir la meilleure prévisibilité et efficacité possible aux élus de ces territoires, souvent ruraux et peu accompagnés dans la mutation de leur document d'urbanisme. Elle prévoit notamment une procédure combinée, qui inclut à la fois abrogation de la carte communale et approbation du PLU, communal ou intercommunal, en garantissant bien qu'aucune période de vide n'existe entre les deux documents. Cette procédure permet d'éviter de doubler les réunions des conseils, et d'éviter ainsi coûts et délais superflus.

Le deuxième article traite d'une autre conséquence des lois SRU et ALUR : la disparition des POS. En 2014, la loi a prévu la caducité des anciens POS, lorsque les communes n'ont pas amorcé l'élaboration de nouveaux PLU. Pour celles qui ont choisi, depuis 2017, le transfert de la compétence à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) – c'est-à-dire plus de la moitié des communes françaises – la situation s'est encore compliquée, car c'est désormais un PLUi qui doit être élaboré.

La loi avait donné un délai pour opérer cette transition de POS à PLUi, qui est apparu largement insuffisant. Nous connaissons tous la difficulté d'élaborer un PLUi, en conciliant les politiques d'urbanisme de dizaines de communes, avec de fortes contraintes procédurales, des coûts et des délais croissants – près de six ans en général. Le délai avant caducité a été repoussé à 2017, puis 2019, et enfin à la fin de l'année 2020.

La proposition de loi proposait d'octroyer un nouveau délai de deux ans, afin de permettre aux EPCI concernés de terminer l'élaboration de leur PLUi avant que leurs communes ne soient sanctionnées de la caducité de leurs POS. Nous savons tous à quel point l'année 2020 a été compliquée aussi pour les collectivités territoriales, occupées à gérer l'urgence sanitaire et économique. Dans bien des cas, les réunions relatives au PLUi n'ont pas pu se tenir ou ont été décalées, en raison de la situation d'urgence... ou du manque de réseau en zone rurale pour tenir les visioconférences !

Cependant, cette caducité est bel et bien intervenue au 1^{er} janvier dernier, avant que notre commission puisse examiner ce texte. Elle est lourde de conséquences pour les 530 communes concernées. Il nous faut donc offrir des solutions à nos élus afin de garantir la continuité de leurs projets de territoire.

Dans le cadre de mes travaux sur ce texte, j'ai entendu de nombreux maires, de plusieurs régions, pour les interroger sur leur expérience concrète des sujets qui nous occupent aujourd'hui. J'ai aussi interrogé les intercommunalités, ainsi que des bureaux d'études qui manipulent ces procédures au quotidien, et un avocat de renom spécialiste du droit de l'urbanisme. J'ai également échangé avec les services compétents du ministère. À l'issue de ces travaux, je vous soumetts, mes chers collègues, quatre amendements, qui prolongent l'intention de l'auteur de la proposition de loi, qui est d'offrir à la fois les souplesses pertinentes et les garanties nécessaires aux collectivités locales, pour les

accompagner dans l'évolution de leurs documents d'urbanisme, évolutions qu'elles subissent trop souvent.

À l'article 1^{er}, relatif à l'abrogation des cartes communales, outre un amendement de précision juridique, je vous proposerai de renforcer la procédure combinée, dans le triple objectif de mieux articuler abrogation et approbation, de sécuriser le passage de la carte communale au PLUi sans période de vide, et d'éviter des délais supplémentaires liés à l'avis du préfet. Avec ces précisions, les personnes que j'ai auditionnées estiment que la proposition de loi apporte une clarification bienvenue du droit applicable, qui facilitera les procédures au sein de nos territoires.

À l'article 2, relatif à la caducité des POS, je vous proposerai de remplacer le report de caducité, malheureusement devenu impossible, par une boîte à outils à la disposition des maires, leur permettant d'atténuer les effets les plus problématiques de l'application du RNU.

En effet, mes échanges avec les maires ont révélé que les principaux points d'alerte sont, de manière très concrète, les suivants : premièrement, la perte du DPU, qui met en péril l'acquisition de terrains nécessaires à la réalisation de projets d'équipements collectifs, d'aménagement ou encore de logements sociaux, planifiés de longue date. Ses conséquences peuvent être lourdes pour le développement de leurs communes, souvent rurales, et peser à l'échelle de la décennie. Deuxièmement, le pouvoir de veto donné au préfet en matière d'autorisations d'urbanisme. En RNU, le maire n'émet les permis qu'au nom de l'État, et en suivant l'avis du préfet. Je m'interroge à ce titre sur les moyens dont disposent les préfets pour traiter ce soudain transfert des autorisations d'urbanisme de 530 communes. On m'a alerté sur la surcharge qui en résultera et les conséquences de l'octroi d'autorisations tacites. Enfin, les règles de constructibilité applicables sous l'ancien POS et sous le régime du RNU sont parfois très différentes. Des terrains constructibles, qui s'apprêtaient à être construits pour permettre, par exemple, l'installation de familles dans le village, perdent désormais leurs droits. À l'inverse, des terrains autrefois protégés par le POS comme zones naturelles peuvent devenir constructibles, car situés en bordure de zone urbanisée. Quelques promoteurs et aménageurs prédateurs tirent déjà profit de la situation pour tenter de faire passer en force des projets contradictoires avec le projet de territoire – des maires me l'ont confirmé.

Mes deux amendements à l'article 2 instaurent donc trois dérogations au sein d'une boîte à outils, pour permettre aux maires de résoudre ces problèmes : ceux-ci pourront faire usage du droit de préemption, en le justifiant par délibération ; ils pourront solliciter le préfet pour qu'il sursoie à statuer sur des autorisations en l'attente du PLUi, lorsque les règles sont appelées à changer ; et ils pourront également demander au préfet de faire usage de dérogations au RNU, afin d'autoriser des projets d'intérêt communal rendus impossibles par l'application du RNU.

Ces dérogations sont encadrées dans le temps, afin de conserver une incitation à terminer l'élaboration du PLUi : elles s'appliqueront jusqu'à l'approbation du PLUi ou, au plus tard, jusqu'à la fin de l'année 2022, c'est-à-dire dans le délai de prolongation que sollicitait l'auteur de la proposition de loi. Je précise que ces dérogations sont une possibilité offerte aux maires sur certains projets d'intérêt communal, non une mesure générale. Libre à eux de s'en saisir – ou non, d'ailleurs, si l'application du RNU à leur territoire ne leur pose pas de problème particulier.

Madame la ministre, je sais que le Gouvernement est fermement opposé à tout retour des POS, leur caducité étant désormais intervenue. Nous aurions pu néanmoins appuyer en ce sens, mais nous préférons proposer des solutions constructives et agiles. J'espère que vous verrez le mérite de nos propositions pragmatiques, encadrées, qui visent à atténuer les conséquences les plus graves de l'application du RNU, et favorisent le dialogue entre maires et préfets. Alors que le Parlement devrait examiner des mesures de décentralisation et de différenciation, il me semble que nos propositions s'inscrivent parfaitement dans ce cadre.

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. – C'est vrai, Monsieur Pointereau, que nous avons souvent eu l'occasion de discuter de ce sujet. Cette proposition de loi nous donne une nouvelle fois l'occasion de débattre ensemble de l'urbanisme, qui est un enjeu au cœur de l'aménagement du territoire.

Ce sont les lois Defferre, en 1983, qui ont placé cette compétence au cœur de l'exercice du pouvoir local. Au fil des ans et des nouveaux défis, nationaux et locaux, le droit de l'urbanisme s'est enrichi pour s'adapter à deux objectifs : la cohésion territoriale, avec les leviers créés par la loi SRU pour atteindre des objectifs ambitieux de mixité sociale, mais aussi avec la création des PLU, qui ont permis de concevoir et de mettre en place des projets de territoire ambitieux et équilibrés et déterminant finement la proportion de logements sociaux dans les différentes zones du territoire ; et la lutte contre le changement climatique, avec les règles relatives à l'installation d'énergies renouvelables et les critères de densité ambitieux, qui permettent de mieux contrôler l'étalement urbain.

Les documents d'urbanisme permettent de concevoir des projets de territoire en fonction des défis et potentialités de chacun. En ce sens, ils sont, en effet, depuis plus de vingt ans, Monsieur le rapporteur, des outils efficaces de différenciation. Les communes et les intercommunalités ont le choix entre réaliser un PLU ou un PLUi ou, plus simplement, avoir recours à la carte communale, voire à l'application du RNU. Je connais un certain nombre de communes, notamment des bourgs ruraux, qui souhaitent rester au RNU. Nous savons qu'un certain nombre de communes souhaitent – et c'est heureux – élaborer un PLU. Dans ce cas, logiquement, la carte communale doit être abrogée. Or, en l'état, les règles de procédure interrogent certains élus locaux, et la proposition de loi de M. Pointereau entend les clarifier sur un certain nombre de points.

En tant que ministre des collectivités territoriales, je partage le constat selon lequel il est particulièrement important de garantir la lisibilité du droit pour sécuriser les procédures. Toutefois, j'ai également la conviction, pour avoir moi-même été maire, que, pour être lisible, notre droit doit être caractérisé par la concision et la stabilité. Il faut donc limiter la loi à ce qui est strictement nécessaire. Or, il me semble que l'ensemble de l'article 1^{er} de la proposition de loi est déjà contenu dans les textes existants. Je pense aux dispositions relatives à la définition de l'autorité compétente pour abroger les cartes communales, à la conduite d'une enquête publique ou au retour à la carte communale en cas d'abrogation d'un PLU.

Vous soulignez à juste titre un vide juridique au sein des textes existants. En effet, il peut y avoir une courte période durant laquelle aucun document n'est en vigueur, lorsque la carte communale est abrogée, mais que le PLU n'a pas encore pris effet. Le rapporteur l'a aussi mis en évidence. Nous devons donc aligner ces délais, car une telle situation n'est pas satisfaisante.

L'article 2 remet en vigueur les POS, devenus caducs depuis le 1^{er} janvier 2021. Le sujet n'est pas nouveau, puisque j'insiste que c'est dès l'an 2000 que la loi SRU a créé les PLU, pour permettre aux collectivités territoriales de construire de véritables projets de territoire. En ce sens, les PLU avaient logiquement vocation à remplacer les POS. En 2014, la loi ALUR a été plus loin en prévoyant que l'ensemble des POS qui n'avaient pas été transformés en PLUi deviendraient *ipso facto* caducs au 31 décembre 2015.

Des délais supplémentaires ont été laissés, d'abord jusqu'au 31 décembre 2019, dans le cas où un PLUi était en cours d'élaboration. Quatre ans, cela peut sembler court, mais, dans beaucoup de cas, les procédures avaient été préalablement engagées. Conscients des difficultés à achever certains PLUi, et au regard de l'importance capitale de ces documents, nous avons, avec Sébastien Lecornu, alors ministre chargé des collectivités territoriales, donné un an supplémentaire aux collectivités pour conclure les démarches en cours. Ce délai courait donc jusqu'au 31 décembre 2020, pour un total de cinq années. J'ai entendu ce que vous avez dit sur la crise sanitaire, mais les documents étaient dans leur immense majorité en voie de finalisation et je rappelle que j'ai travaillé personnellement sur les ordonnances prises pour faire face à l'urgence sanitaire et qui ont permis de prendre les délibérations nécessaires.

L'essentiel du chemin a été fait en matière de remplacements des POS. En 2014, 6 533 POS étaient en vigueur. Ils étaient 768 au 1^{er} janvier 2020, et seulement 530 POS sont devenus caducs au 1^{er} janvier 2021. Concrètement, l'année supplémentaire accordée a donc permis la transformation de 238 POS. En tout, plus de 91 % des POS ont bien été convertis – ce qui prouve que les élus font un travail important dans leurs communes. S'agissant des procédures en cours, pour environ 130 communes revenues au RNU, les PLUi ont passé le stade de l'enquête publique et pourront être rapidement approuvés. En revanche, 160 communes se situent au stade de l'arrêt du projet de PLUi, ce qui signifie, en général, qu'il reste au moins un an de travail. Plus de 200 communes sont à un stade d'avancement très faible. Ainsi, même le décalage d'un ou deux ans que vous proposez ne suffirait pas.

J'entends bien les difficultés qui peuvent se poser ici ou là, pour un certain nombre de projets de collectivités. Cependant, le droit de l'urbanisme prévoit déjà des outils sur mesure pour résoudre un certain nombre de problèmes et ne pas bloquer les projets. Le RNU permet les projets dans les zones déjà urbanisées et, même lorsque l'on fait de l'étalement urbain – ce que l'État n'encourage pas –, il est possible de justifier de dérogations. Contrairement à ce que vous avez dit, Monsieur le rapporteur, il n'y a pas de perte du DPU, puisque ce droit est maintenu pour la réalisation des logements sociaux. Par ailleurs, les porteurs de projets ont pu demander des certificats d'urbanisme permettant de cristalliser les règles du POS pendant dix-huit mois, soit jusqu'au 30 juin 2022.

Ainsi, compte tenu du faible nombre de POS concernés et de ces dispositions, les conditions étaient et sont réunies pour une transition en douceur. Ma conviction est qu'il est vraiment temps de mettre un terme à ces reports successifs. Je crois d'ailleurs que les propositions d'amendements du rapporteur viennent les supprimer, en contrepartie d'autres dispositions dont nous allons discuter. Cela fait vingt ans que le remplacement des POS par les PLU est programmé. Ces reports ne sont bons ni pour les collectivités ni pour le territoire national dans son ensemble. C'est la raison pour laquelle nous ne souhaitons pas retenir la proposition de loi présentée aujourd'hui.

Mme Marie Evrard. – C'est en 1983 que l'urbanisme a été décentralisé et confié aux communes. Depuis, nos maires et nos présidents d'intercommunalités font face au quotidien à la complexité du droit de l'urbanisme et de ses modifications régulières. Nous en

sommes tous les témoins ou les acteurs. La proposition de loi que nous examinons entend faciliter la vie de nos élus, en difficulté dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme. De fait, l'articulation des procédures est parfois difficile à gérer pour nos petites communes rurales, vu le manque d'ingénierie et de moyens financiers, et le contexte d'allongement des délais et d'augmentation des coûts. De quoi s'agit-il ici ? D'une part, de clarifier et d'explicitier le droit applicable à l'abrogation des cartes communales et, d'autre part, de reporter de deux ans la date de caducité des POS.

Si mon groupe partage les objectifs de l'article 1^{er}, nous restons plus sceptiques quant aux effets du report du POS.

L'article 1^{er} rassurera nos élus locaux. Toutefois, la codification proposée ne nous paraît pas indispensable. La jurisprudence, reprise par de nombreuses instructions ministérielles et confirmée dans la pratique, démontre que les solutions existent et sont opérationnelles. Cependant, cet article a le mérite de proposer une alternative pour combler le vide qui peut survenir entre l'abrogation d'une carte communale et l'entrée en vigueur effective d'un PLU.

Nous sommes plus sceptiques sur le report du POS, dont la caducité a été maintes fois décalée. Au 1^{er} janvier 2021, seuls 530 POS restaient en vigueur, et une grande partie des communes concernées finalisent actuellement leur passage en PLU. Un report ne paraît donc pas nécessaire, d'autant que le principe de rétroactivité, sous-entendu par cet article, serait sans effet. Nous n'aurons pas un regard défiant sur ce report, car la crise sanitaire et le confinement n'ont pas facilité la vie de nos élus pour élaborer leurs documents d'urbanisme, mais la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a déjà permis la prolongation de la validité de leur POS jusqu'au 31 décembre 2020.

Pour toutes ces raisons, mon groupe choisira de s'abstenir. Il s'agit d'une abstention bienveillante, car nous connaissons les difficultés techniques auxquelles se heurtent nos élus. Mais les dispositions législatives proposées nous paraissent satisfaites ou superfétatoires, ce qui ne nous permet pas de voter ce texte en l'état.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Cette proposition de loi répond à deux difficultés rencontrées par nos petites communes : l'absence de règles juridiques relatives à la procédure d'abrogation des cartes communales, et la caducité automatique, prévue au 31 décembre 2020, des POS, alors qu'un PLUi est en cours de finalisation. Ce problème concernerait 530 communes, réparties de manière très disparate sur le territoire. Parfois, une même intercommunalité peut compter jusqu'à vingt communes n'ayant pas achevé leur PLUi. Depuis le 31 décembre dernier, les POS sont caducs et, le temps que la navette parlementaire aboutisse sur le présent texte, ces 530 communes connaîtront un retour au RNU, ce qui est particulièrement contraignant et ne leur assure pas des conditions de développement semblables à celles qu'elles avaient prévues au sein de leur POS.

L'examen de cette proposition de loi intervient malheureusement après la date de caducité, qui n'a pas fait l'objet d'un nouveau report par le Gouvernement. Nous nous retrouvons donc face à une absence de documents d'urbanisme, c'est-à-dire sans document de planification pour les communes. La question n'est pas d'interroger la pertinence des PLU ou des PLUi. Toutefois, si ces communes n'ont pas réussi à établir le leur, c'est très certainement pour de bonnes raisons, et non par négligence. La taille de certaines intercommunalités rend parfois difficile la prise en compte des intérêts des petites communes, ce qui peut expliquer les difficultés rencontrées pour finaliser un nouveau document d'urbanisme. Par ailleurs, les

épisodes de confinement, en 2020, ont rallongé les étapes de la procédure, malgré les dispositions qui ont pu être prises. Il est donc parfois difficile d'aboutir dans les délais prévus.

Ajouter des difficultés supplémentaires à ces communes qui n'ont pas pu faire aboutir leur PLUi est quelque peu stigmatisant et porte atteinte à leur liberté d'administration. On peut raisonnablement penser que les communes sont en droit de ne pas adopter directement, sans débat, un nouveau document d'urbanisme, s'il ne correspond pas à leurs problématiques d'aménagement du territoire, en particulier pour de petites communes, dans des territoires parfois fragiles. Actuellement, faute d'anticipation, il y a un risque de vide juridique et une réelle difficulté à déterminer le cadre qui peut convenir à ces communes, puisque nous avons passé la date limite de caducité.

Avec mon groupe, nous avons déposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, un amendement proposant le report, mais celui-ci avait été déclaré irrecevable. Les solutions proposées par le rapporteur et la boîte à outils évoquée dans l'article 2 paraissent donc aller dans le bon sens pour faire face à une situation davantage subie que voulue. Nous voterons en faveur de ce texte, tout en soulignant qu'il aurait été tout de même plus simple de se préoccuper du sujet avant la date limite, et d'allonger d'emblée les délais concernés.

M. Daniel Salmon. – Le groupe écologiste – solidarité et territoires estime que cette proposition de loi va dans le bon sens. Elle permet en effet de combler un vide juridique, puisque de nombreuses communes se retrouvent face à des contraintes et à un manque de lisibilité de la procédure. Certainement, il a manqué des outils pour que ces communes puissent effectuer les changements nécessaires dans le temps imparti. Pour les POS, l'échéance est connue depuis vingt ans. Pourtant, de nombreuses communes ont eu beaucoup de mal à évoluer vers un PLUi. Pourquoi ? Il serait bon de s'interroger. Quels outils n'ont pas été mis en place ? Ce sont surtout les petites communes qui ont été impactées, puisqu'elles manquent d'ingénierie. Sans doute aurait-il fallu les aider. Les multiples reports interrogent, tout de même, et nous poserons la question à l'article 2 : un ou deux ans supplémentaires vont-ils suffire pour passer vraiment au PLU ? Nous devons trouver des outils pour que la situation avance. Nous voterons ce texte, parce que nous pensons qu'il va dans le bon sens. Encore faut-il mettre en place des outils pour qu'on n'en reste pas là et qu'on ne reporte pas à nouveau ces PLUi.

M. Laurent Duplomb. – Je veux dire mon total soutien, et celui du groupe Les Républicains, à ce texte. Dans ce que vous avez dit, Madame la ministre, je reconnais, une fois de plus, la volonté jacobine de vouloir tout réglementer, et de vouloir obliger n'importe quelle commune à finir par faire ce qu'elle n'a pas pu faire pendant un certain nombre d'années. Vous dites que 531 communes, c'est peu, et qu'il est donc bien normal qu'elles entrent aussi dans le moule. Je retournerai l'argument : si c'est peu, il est bien normal aussi qu'on leur apporte des solutions, pour qu'elles finissent peut-être par y entrer, mais en leur donnant un délai supplémentaire. Au fond, 531 communes sur les quelque 36 000 communes de France, ce n'est que 1,5 % du total. On peut donc dire que, même si cela a mis vingt ans, la quasi-totalité des communes a fait le travail que nous voulions qu'elles fassent. Il reste quelques cas particuliers, qui mériteraient peut-être une attention particulière, et sans doute une petite dérogation, un délai supplémentaire, soit parce que ces communes sont trop petites, soit parce qu'elles ne sont pas suffisamment financées, ou encore parce qu'elles connaissent des difficultés politiques internes, avec des changements successifs d'équipes.

Ce que nous sommes en train de traiter, Madame la ministre, ce sont des cas particuliers, pas la règle générale. Or c'est aussi un principe de la République que d'avoir un

œil sur ces petites communes qui ont des difficultés particulières, pour leur apporter du cousu main. C'est de cela que nous parlons aujourd'hui, pas d'autre chose. Nous ne sommes pas en train de dire qu'il faut révolutionner le système de l'urbanisme ! Nous faisons exactement ce que le Sénat est capable de faire, c'est-à-dire se donner la possibilité de faire des frappes chirurgicales, pour des cas très particuliers.

Vous connaissez très bien la ruralité, Madame la ministre et, sur ces 531 communes, vous en connaissez sans doute quelques-unes, et vous savez qu'il s'agit de cas atypiques. Je pense donc que vous devriez revenir sur ce que vous avez dit, et qu'il faut que nous trouvions une possibilité d'entente pour que cette proposition de loi prospère, au besoin avec des règles qui permettront qu'au bout du bout, on incite ou on oblige un peu plus ces communes à trouver une solution. Pour l'heure, en les soulageant un peu, en leur donnant un peu plus de temps, un peu plus de dérogations, nous prenons, pour une fois, une posture d'accompagnement et de compréhension, au lieu de vouloir toujours imposer.

M. Jean-Pierre Moga. – L'approbation du nouveau PLU implique nécessairement l'abrogation des anciennes cartes communales, deux documents d'urbanisme ne pouvant être simultanément en vigueur sur la même commune. Le droit actuel ne précise pas la procédure d'abrogation applicable aux cartes communales. Seules la jurisprudence du Conseil d'État et la doctrine administrative permettent d'esquisser les contours de procédures de ce type. Pour les auteurs de ce texte, le silence de la loi en la matière est préjudiciable à la clarté du droit qui s'impose aux collectivités territoriales. Le retard de l'entrée en vigueur des documents plus récents oblige certaines communautés de communes à organiser une seconde enquête publique et empêche le développement des territoires et l'évolution des projets urbains. Elle met aussi un frein à l'élaboration de documents intercommunaux partagés et expose les communes et les communautés de communes à un risque d'insécurité juridique si elles appliquent une procédure erronée, alors même que les cartes communales concernent souvent les plus petites communes. Cette proposition de loi est la bienvenue, et notre groupe la votera.

M. Franck Menonville. – Nous soutiendrons cette proposition de loi, qui va dans le bon sens et comble un certain nombre de vides juridiques. La constitution de certains PLUi est complexe. Les contours de certaines intercommunalités ont évolué. Notamment, certaines ont fait l'objet de fusions. Cela a contribué au ralentissement et à la complexité des procédures. Les trois dérogations proposées à l'article 2 par le rapporteur sont particulièrement bienvenues. Certes, dans cette phase transitoire, le droit de préemption subsiste dans le domaine du logement social. Mais, il y a d'autres raisons, pour une collectivité, d'exercer le droit de préemption, qui ne sont plus possibles.

Mme Sophie Primas, présidente. – J'ajouterai quelques remarques personnelles. Nous avons compris de notre rapporteur que l'article 2 de la proposition de loi, qui tend à repousser la date limite, est écarté au profit d'une boîte à outils permettant aux maires de gérer l'entre-deux. Si ces amendements sont adoptés, nous ne repousserons pas, Madame la ministre, la date limite. C'est une assurance pour vous que tout cela ne va pas s'éterniser encore une bonne vingtaine d'années. Puis, nous offrons à l'article 1^{er} une procédure qui me semble lisible, y compris pour les services de l'État. Les auditions nous ont montré que ceux-ci ne sont pas toujours très clairs, et ne prennent pas exactement la même position dans tous les départements. Cet amendement de clarification deviendra peut-être inutile, mais, au moins, il donnera un cadre clair. Enfin, le droit de préemption n'est pas retiré pour le logement social, certes, mais nous parlons de 530 toutes petites communes, qui ne sont pas soumises à la loi SRU. La situation actuelle ne fait pas que brider des projets. Elle permet

aussi à des promoteurs parfois peu scrupuleux, peu arrangeants, et qui discutent peu avec les communes, de faire des projets dont la municipalité ne veut pas. Il faut donner la possibilité à ces maires de dire oui ou non. Les outils proposés par notre rapporteur sont donc plutôt les bienvenus. Et il a précisé que, si les communes souhaitent rester au RNU – à supposer qu’elles soient heureuses d’y être – elles le peuvent tout à fait.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Comme le prévoit le vade-mecum sur l’application de l’article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer qu’entrent dans le champ des dispositions présentant un lien direct ou indirect avec le texte les mesures tendant à modifier le droit régissant, d’une part, la procédure applicable à l’abrogation des cartes communales, en particulier dans le contexte de l’élaboration des PLU, et, d’autre part la caducité des POS et les effets de cette caducité sur la politique d’urbanisme et les documents d’urbanisme des communes. Ne présentent pas de lien avec le texte déposé les dispositions relatives au contenu des documents d’urbanisme locaux et à la modification des règles qui l’encadrent.

EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

Article 1^{er}

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Mon amendement COM-1 apporte trois clarifications juridiques. Il précise que l’abrogation de la carte communale est prescrite par le biais d’une délibération du conseil municipal ou communautaire. Il clarifie le fait que le délai de deux mois sous lequel le préfet doit se prononcer sur l’abrogation court à compter de la date de la transmission de celle-ci. Enfin, il supprime un alinéa qui fait doublon avec une disposition qui figure déjà à l’article L. 600-12 du code de l’urbanisme, sur la remise en vigueur des cartes communales en cas d’annulation du PLU ou du PLUi.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – En l’état, avis défavorable. Les deux premières propositions sont déjà satisfaites. La première proposition n’ajoute rien à l’état du droit : selon le principe du parallélisme des formes, comme l’élaboration de la carte communale est décidée par délibération, son abrogation l’est également. Le recours à cette modalité a été confirmé par plusieurs réponses ministérielles et ne semble soulever aucune difficulté, notamment contentieuse. La deuxième proposition prévoit que le délai de deux mois dont dispose le préfet pour approuver la prolongation de la carte communale commence dès que le maire ou le président de l’EPCI transmet la délibération au préfet. L’article L. 163-7 du code de l’urbanisme relatif à l’approbation du préfet ne précise rien sur ce sujet. De ce fait, c’est le droit commun qui s’applique, et il prévoit précisément ce que vous proposez, Monsieur le rapporteur. Cette précision n’est donc pas nécessaire.

Cela dit, il y a bien un vide juridique entre l’abrogation de la carte communale et l’entrée en vigueur des PLU. Je m’engage donc à prendre un décret avant l’été, puisque cela relève du domaine réglementaire. Par ailleurs, je m’engage à ce qu’une instruction claire, rappelant les règles d’abrogation des cartes communales – qui, comme je l’ai dit, existent déjà –, soit envoyée aux préfets, puisque vous me dites que, sur le terrain, il y a parfois des interprétations divergentes. Cette instruction, et le décret, suffiront à combler le vide juridique, réel, que vous avez pointé.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Justement, nous voulons sortir du parallélisme des formes et des réponses ministérielles, clarifier ces procédures et les inscrire dans la loi. Cela va mieux en le disant, et en le disant dans la loi.

L'amendement COM-1 est adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Mon amendement COM-2 sécurise la procédure combinée, dans le cas où l'abrogation de la carte communale est liée à l'approbation d'un PLU. Il prévoit trois choses. D'abord, que la délibération jointe initiale indique que l'approbation du PLU emportera également, en fin de procédure, l'abrogation de la carte communale, pour la bonne information des communes et du public. Puis, que l'abrogation de la carte communale ne prendra effet que lorsque le PLU nouvellement approuvé deviendra exécutoire, afin d'éviter toute application non souhaitée du RNU dans une éventuelle période intermédiaire. Enfin, l'accord explicite du préfet spécifique à l'abrogation n'aura pas besoin d'être recueilli, car c'est une source de nouveaux délais. Il pourra intervenir par le biais de son accord implicite sur le PLU. Ainsi, l'entrée en vigueur du PLU et l'abrogation de la carte communale seront parfaitement simultanées.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Cet amendement articule la procédure d'adoption d'un PLUi succédant à une carte communale en reprenant, pour l'essentiel, le contenu des réponses ministérielles, et en ajoutant une disposition permettant de différer la prise d'effet de l'abrogation de la carte communale à l'entrée en vigueur du PLU ou du PLUi. Toutefois, la formulation selon laquelle l'abrogation de la carte communale ne prend effet que lorsque le PLU devient exécutoire, en application des articles L. 153-23 ou L. 153-24, et ce, sans qu'il soit besoin de recueillir l'approbation du préfet, conduit à ne pas tenir compte du pouvoir de suspension du PLU reconnu à ce dernier par l'article L. 153-25. Or il est important que l'abrogation de la carte communale soit également reportée lorsque le préfet suspend le caractère exécutoire du PLU en application de l'article L. 153-25, une telle suspension pouvant durer plusieurs mois. Cet oubli conduit à passer à côté d'une grande partie de la difficulté que l'amendement cherche à résoudre. Sinon, nous aurions émis un avis favorable. En l'état, avis défavorable.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Il ne nous paraît pas que le pouvoir de suspension du préfet soit menacé, Madame la ministre.

Mme Sophie Primas, présidente. – Divergence d'interprétations !

L'amendement COM-2 est adopté.

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

Article 2

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Mon amendement COM-3 instaure un dispositif de boîte à outils à disposition des maires pour atténuer les effets de la caducité des POS intervenue le 1^{er} janvier dernier. Il crée deux dispositifs. Le premier restaure un DPU dérogatoire pour les communes concernées, similaire au droit de préemption que leur offrait leur ancien POS. Ce droit pourra être activé par délibération motivée, et cela permettra de restaurer la maîtrise foncière, afin que ces communes puissent continuer à réserver les terrains nécessaires à leurs projets d'équipements collectifs ou d'aménagement. Le second élargit les possibilités d'utilisation de sursis à statuer, ce qui permet de repousser la décision sur une

demande d'autorisation en l'attente de nouvelles règles du PLUi. Il crée en outre un droit de proposition au maire et au préfet. Si le préfet ne suit pas la recommandation du maire fondée sur l'intérêt communal, il devra justifier de son refus, et celui-ci pourra être contesté devant le juge. Ainsi, lorsque les règles du PLUi à venir sont plus protectrices ou plus permissives pour un projet, le maire et le préfet ne seront pas tenus de rendre une décision défavorable dans l'intervalle, mais pourront attendre l'entrée en vigueur du PLUi. Ces deux dérogations sont limitées dans le temps jusqu'à l'adoption du nouveau PLUi, et pour un maximum de deux années.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je rappelle que, dans les parties urbanisées des communes couvertes par un POS devenu caduc, le droit de préemption prévu au deuxième alinéa de l'article L. 210-1 est maintenu pour le logement social, comme je l'ai dit tout à l'heure. Sur ce point, donc, l'amendement est satisfait.

Vous créez un droit de proposition pour surseoir à statuer. Cela me laisse penser qu'il y a une confusion entre les responsabilités du maire et du préfet. Le retour au RNU résultant de la caducité du POS n'a pas pour effet de dessaisir le maire de sa compétence en matière d'urbanisme ! Le maire reste l'autorité pour délivrer l'autorisation, sous la seule réserve de recueillir l'avis conforme du préfet, cet avis étant réputé favorable au bout d'un mois en cas de silence de sa part. De plus, lorsqu'un PLUi est en cours d'élaboration, il est loisible au maire de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation qui compromettraient le projet d'aménagement envisagé. Il n'y a donc pas lieu de prévoir un droit de proposition et, puisque l'intention est que le préfet puisse exprimer sa position en cas de refus, le droit actuel y pourvoit.

Enfin, le sursis à statuer ne paraît pas nécessaire, dès lors qu'il suffira au porteur de projet de déposer son dossier dès l'entrée en vigueur du PLUi, voire un peu avant pour tenir compte des délais d'instruction.

Je précise que nous pourrions rétablir le DPU en RNU et faire évoluer la loi en ce sens.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Sur le DPU, nous avons bien noté que les logements sociaux étaient concernés, avec toutes les réserves, apportées par la présidente, sur les logements sociaux en milieu rural. Pour nous, il s'agit d'élargir ce droit de préemption aux projets d'aménagement, pour mettre un vrai outil à la disposition des maires.

Il en va de même pour le sursis à statuer. Nous proposons de l'élargir et d'envisager un autre type de dialogue entre le préfet et le maire. Effectivement, c'est le maire qui délivre, mais après avis conforme de l'État : ce n'est pas vraiment un dialogue. Il ne s'agit pas de proposer une confusion des responsabilités, mais plutôt de faire une clarification, et de donner un outil au maire.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Il reste 530 cas. Vous connaissez les préfets, qui sont d'ailleurs défendus par les élus, qui sont demandeurs. Il ne faut donc pas imaginer que le fait qu'un avis doive être donné par le préfet rende la situation conflictuelle. Très souvent, les élus locaux et le préfet trouvent un terrain d'entente, et les préfets ont plutôt tendance à être dans l'accompagnement que dans le conflit. On pourrait rétablir le DPU en RNU, je le répète : nous pourrions trouver ainsi un accord.

Mme Sophie Primas, présidente. – Vous nous accorderez tout de même qu'un droit du sol conféré au maire avec un avis conforme du préfet, c'est un peu curieux...

M. Laurent Duplomb. – Je soutiens cet amendement. Cette proposition de loi n'est pas un texte technocratique, mais les réponses qui nous sont faites, elles, le sont ! L'idée est d'essayer de trouver, pour des situations particulières, une solution de haute couture. Nous ne parlons pas de 531 communes qui ont des problématiques de logements sociaux ! Tâchons, donc, de trouver des solutions pour faire quelque chose qui, certes, ne correspond pas à une norme totalement technocratique qui descendrait de Paris. Cela dérange sûrement vos équipes, Madame la ministre, mais cela ne nous dérange absolument pas, nous !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Nous pouvons discuter tranquillement, je pense. Je vous reconnais bien là, et je reconnais bien votre position, qui est d'opposer l'État aux collectivités territoriales. C'est moi qui ai inventé l'emploi de l'expression « cousu main », depuis des mois. Je suis en train de faire plusieurs propositions. Alors, s'il vous plaît, restons dans une relation constructive.

Mme Catherine Fournier. – Parfois, quand les documents d'urbanisme et les dossiers d'urbanisme sont gérés par les EPCI – et c'est très souvent le cas dans les territoires – ils ne sont tout simplement pas gérés : on refuse de les instruire, et cela n'arrive même pas au niveau du préfet, qui n'a dès lors pas à donner son avis.

M. Jean-Marc Boyer. – Je suis assez réservé sur les relations que les maires peuvent avoir avec les préfets dans le cadre des discussions sur les différentes autorisations. On a souvent l'avis de la direction départementale des territoires (DDT), qui applique des dispositions de manière très administrative et technocratique. Bien souvent, le préfet se trouve en porte-à-faux, entre sa volonté de faire plaisir au maire en essayant de débloquer un dossier et la position de son administration et de la DDT. J'ai souvent dû aller moi-même, en tant que parlementaire, sur le terrain pour défendre des dossiers qui étaient si simples qu'on aurait pu les résoudre en cinq minutes, et qui ont traîné pendant deux ans. Nous devons donc essayer de trouver des solutions simples et de bon sens pour les élus. Nous devons faire confiance aux acteurs, et éviter de poser des contraintes administratives et technocratiques qui ne font qu'embarrasser l'ensemble des élus.

M. Daniel Gremillet. – Je soutiendrai cet amendement, mais je crois qu'il faut dépassionner le débat. Cet amendement apporte la possibilité d'un dialogue supplémentaire entre le préfet et le maire. Cela n'enlève rien aux discussions avec la DDT et le préfet. Nous devons aller au-delà des dispositions actuelles. En soutenant cet amendement, Madame la ministre, vous apporterez une voie supplémentaire de dialogue entre les équipes municipales et l'État. Nous ne sommes pas en opposition : nous devons travailler en finesse.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il ne s'agit pas ici d'opposer l'État aux collectivités territoriales. La relation entre le préfet et le maire, sauf cas exceptionnel, est plutôt bonne. Mais les services déconcentrés de l'État, et en particulier les DDT, sont souvent surchargés. Quand un petit dossier d'une petite commune arrive en surcroît, et qu'ils n'ont qu'un mois...

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Mon amendement COM-4 complète le dispositif de boîte à outils instauré par l'amendement précédent. Le préfet peut aujourd'hui

déroger aux règles du RNU. Mais l'octroi de ces dérogations est entièrement à sa main et il ne l'utilise pas, aujourd'hui, dans les communes touchées par la caducité des POS. Mon amendement crée un droit de proposition des maires, qui pourront solliciter du préfet de telles dérogations pour des projets spécifiques d'intérêt communal. Ainsi, dans des cas circonscrits et justifiés, il sera possible d'autoriser un projet qui était réalisable sous POS, mais ne l'est plus sous RNU. Là aussi, si le préfet ne suit pas la recommandation du maire, il devra justifier son refus, et celui-ci pourrait être contesté devant le juge. Cette dérogation est limitée dans le temps, jusqu'à l'adoption du PLUi et pour un maximum de deux ans. Outre un droit de proposition « défensif », je propose cette fois un droit de proposition « offensif », pour permettre au maire de délivrer une autorisation, de manière très circonstanciée, dès lors qu'il prouverait un intérêt communal. De nombreux maires nous ont notamment signalé des problèmes de revitalisation des hameaux en milieu rural, liés aux refus d'autorisations d'urbanisme.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Nos positions ne sont pas extrêmement différentes, Monsieur le rapporteur. Le retour au RNU, résultant de la caducité du POS, n'a pas pour effet de dessaisir le maire de sa compétence pour délivrer les autorisations de construire. Il lui impose uniquement de recueillir l'avis conforme du préfet. Si l'avis n'est pas rendu dans un délai d'un mois, il est réputé favorable. Le préfet n'étant pas l'autorité compétente, il n'y aurait aucun effet utile à lui permettre de déroger au RNU.

En outre, l'article L. 111-2 du code de l'urbanisme – pardon de donner l'impression d'être technocratique, mais tout cela est tout de même organisé par des lois et des règlements – est sans rapport avec un pouvoir de dérogation du préfet au RNU. Il se borne à dire que les décrets peuvent prévoir les conditions et les procédures selon lesquelles l'autorité compétente peut déroger au RNU. Le pouvoir de dérogation n'est donc pas général, mais limité à ce que prévoient les décrets. C'est alors à la commune ou à l'EPCI de le mettre en œuvre. Avis défavorable, donc.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Intitulé de la proposition de loi

L'intitulé de la proposition de loi est adopté sans modification.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je vais écrire à tous les préfets. Les communes dont nous avons parlé sont en moyenne cinq par département. Je demanderai aux préfets de me faire remonter avec précision pourquoi telle ou telle commune, ou telle ou telle intercommunalité, n'a pas pu aboutir dans ce projet.

M. Laurent Duplomb. – Très bien !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – L'objectif est, ensuite, d'accompagner au plus près les communes et les intercommunalités concernées. L'ingénierie de l'État sur les territoires ou, plus spécifiquement, l'aide directe que nous pouvons apporter avec l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), pourraient être utiles.

M. Daniel Gremillet. – C'est important, ce que vous venez de dire, Madame la ministre – même si cela ne changera pas mon vote. Cela montre que vous avez compris le message de ce texte...

M. Laurent Duplomb. – Exactement !

M. Daniel Gremillet. – ... et que vous saisissez qu'il est important de rétablir un dialogue sur le terrain.

M. Laurent Duplomb. – Voilà !

M. Daniel Gremillet. – Merci, Madame la ministre. Cela fait partie de la richesse du dialogue parlementaire. Le travail que nous avons fait ce matin, mine de rien, redonne espoir, au-delà des quelque 530 communes que nous avons évoquées. Nous sommes en train de reconnaître des problématiques territoriales : nombre de communes se trouvent dans la difficulté, et ne peuvent parfois pas même faire en sorte que des enfants du pays, ou des jeunes qui veulent venir s'installer, puissent construire. Dans la vie, il y a des morts tous les jours, mais, si vous ne permettez pas les naissances, tout s'arrête ! La finesse de ce texte donne un signal. Reste à traiter les friches rurales, et donner des possibilités d'intervenir aux maires. Nous avons encore un beau travail à réaliser.

M. Laurent Duplomb. – Je ne veux pas être redondant avec ce qui vient d'être dit, mais je me réjouis d'entendre que vous comprenez la difficulté de ces 531 communes, et que vous vous apprêtez à leur apporter le service et le concours de l'État pour trouver avec elles une solution qui permette de les sortir de cette ornière.

J'ai interrogé l'un de vos ministres délégués sur la question suivante. Le plan de relance prévoit de favoriser la densification de l'habitat. Mais une différence de traitement entre zone urbaine et zone rurale réside dans le calcul qui prend en compte la surface cadastrale. En pleine ville, la surface cadastrale d'une maison construite ne diffère pas de celle du numéro cadastral. Mais, pour un corps de ferme, un aménagement de grange par exemple peut faire passer la surface habitable de 60 à 250 mètres carrés, sur une parcelle qui en fait souvent quelques milliers. Les divisions générées par le coefficient font qu'on se retrouve en dehors des règles, et qu'on ne peut plus bénéficier des 100 euros d'aide à l'aménagement pour densifier l'habitat que vous attribuez. En clair, les habitations à la campagne sont exclues de cette aide. Votre ministre délégué m'a promis une réponse écrite, que je n'ai toujours pas reçue. Pourtant, il s'agit d'équité entre les différentes zones...

Je remercie Rémy Pointereau d'avoir déposé cette proposition de loi, qui aura mis en évidence les difficultés éprouvées par beaucoup de communes pour avoir des relations constructives et essayer de trouver des solutions à des règles administratives parfois difficiles à comprendre.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – C'est au ministère du logement que vous devriez poser votre question.

M. Laurent Duplomb. – Je me suis adressé au ministre chargé de la ruralité.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – J'en parlerai au ministère du logement.

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

M. Rémy Pointereau. – Merci au rapporteur, qui a trouvé des solutions pour ce texte, et merci à votre commission des affaires économiques de l'avoir examiné et d'en avoir adopté les articles de façon pratiquement unanime. Je l'ai déposé fin 2019, et je ne maîtrise

pas le calendrier de l'examen des textes en séance : il est dommage que son examen survienne après l'abrogation des POS, le 1^{er} janvier 2021.

Oui, Madame la ministre, l'application des règles est parfois différente d'un département à l'autre. Et vous n'êtes pas sans savoir que, si on a repoussé les POS d'année en année, c'est aussi que les communes qui avaient des POS savaient que, de toute façon, on allait faire des PLUi à marche forcée et qu'elles n'allaient pas refaire un PLU ou une carte communale entre 2014 et 2015, en sachant que le PLUi allait arriver en 2020 ou 2021. Les frais engagés n'auraient servi absolument à rien. C'est en partie pour cette simple raison financière que les POS ont été repoussés si longtemps.

Le PLUi de Bourges, par exemple, qui a été lancé en 2020, est en train d'être élaboré, et cela peut prendre trois ou quatre ans. Encore faut-il que le préfet le valide, avec le problème de la préservation des sols, des réserves foncières qui peuvent être trop importantes, et qu'il faut réduire... Bref, le délai peut encore s'accroître d'un ou deux ans. Et pendant tout ce temps, il n'y a plus de document d'urbanisme ! Le rapporteur a donc trouvé les bonnes solutions, je crois : pragmatiques, de bon sens, elles permettent de faire avancer, même modestement, le dossier de 530 communes qui comptent dans notre République.

Mme Sophie Primas, présidente. – Les explications de vote et le vote en séance publique de cette proposition de loi auront lieu le mardi 9 février vers 16 heures.

La réunion est suspendue à 9 h 50.

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.

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	1	Précisions juridiques relatives à la procédure applicable à l'abrogation des cartes communales	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	2	Renforcement de l'articulation de la procédure combinée d'abrogation en cas d'élaboration d'un plan local d'urbanisme	Adopté
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	3	Dérogation en matière de droit de préemption et recours à un sursis à statuer élargi pour les communes frappées par la caducité de leurs POS	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	4	Droit de proposition de dérogations au RNU pour les communes frappées par la caducité de leurs POS	Adopté

La réunion est reprise à 9 h 55.

Désignation de membres de groupes de travail

Mme Sophie Primas, présidente. – À la suite de la dernière réunion du bureau de notre commission, il a été décidé de lancer quatre groupes de travail, dont la gouvernance sera assurée par un rapporteur accompagné de deux collègues, les réunions étant ouvertes à tous les membres de la commission. Je vous propose de nommer membres de ces groupes de travail les commissaires suivants : pour le groupe de travail sur les réformes du marché de l'électricité, Daniel Gremillet, accompagné de Patrick Chauvet et de Jean-Claude Tissot ; pour le groupe de travail sur l'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires, Jean-Baptiste Blanc, accompagné d'Anne-Catherine Loisier et de Christian Redon-Sarrazy ; pour le groupe de travail sur l'avenir du groupe La Poste, Patrick Chaize, accompagné de Pierre Louault et de Rémi Cardon ; pour le groupe de travail sur les instruments à la disposition des pouvoirs publics pour préserver notre souveraineté économique, moi-même, accompagnée de Catherine Fournier et de Franck Montaugé.

Je vous propose de procéder à ces nominations, tout en vous rappelant que l'ensemble des réunions des groupes de travail sont également ouvertes aux autres sénateurs de la commission qui seraient intéressés.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 10 heures.

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

Mercredi 20 janvier 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Audition de Mme Marie-Christine Saragosse, Présidente-directrice générale de France Médias Monde

M. Christian Cambon, président. – Nous accueillons aujourd’hui la Présidente-directrice générale de France Médias Monde (FMM), Mme Marie-Christine Saragosse. FMM est le principal opérateur de l’audiovisuel public extérieur et regroupe trois médias : la chaîne France 24, Radio France internationale (RFI) et MCD (radio Monte Carlo Doualiya).

Le projet de contrat d’objectifs et de moyens (COM) entre l’État et FMM a été transmis au Sénat juste avant la suspension des travaux parlementaires et nous sommes invités à nous prononcer dès la semaine prochaine. Sa durée est plus courte – 2020-2022 – que celle du précédent COM – 2016-2020 –, et il comporte à la fois cinq objectifs communs avec les autres entreprises de l’audiovisuel public et cinq objectifs propres à FMM.

Le COM de FMM est soumis au Sénat en même temps que ceux des autres sociétés de l’audiovisuel public, afin de mettre en œuvre une politique de transformation du secteur de l’audiovisuel public à l’ère numérique qui devait initialement faire l’objet d’une loi. Ce projet de loi, abandonné l’année dernière, prévoyait d’intégrer FMM dans une holding rassemblant tous les opérateurs de l’audiovisuel public. Cette réforme nous inquiétait, car elle aurait pu conduire à remettre en cause son autonomie et ses spécificités. La solution retenue ici nous paraît donc préférable. Néanmoins, comment percevez-vous les objectifs communs avec les autres opérateurs ? Sont-ils bien adaptés à FMM ? Ses particularités en tant qu’opérateur de l’audiovisuel public extérieur sont-elles bien prises en compte dans ce COM ?

Le nombre d’objectifs affichés est important : n’a-t-on pas voulu, une fois encore, tout mettre dans ce COM ? Sur le fond, quels sont les éléments de continuité et de changement par rapport au précédent COM ? Avec quelles implications pour FMM ? Disposerez-vous des moyens suffisants pour mettre en œuvre les objectifs assignés par ce contrat ? Je rappelle qu’à plusieurs reprises, la commission a usé de son droit d’amendement pour vous permettre d’obtenir plus de crédits. Je peux témoigner ici : ce que vous faites est admirable – un miracle – avec des moyens restreints.

Je rappelle que cette audition est filmée et retransmise en direct sur le site du Sénat.

Mme Marie-Christine Saragosse, Présidente-directrice générale de France Médias Monde. – Je suis heureuse de m’exprimer devant votre commission qui a toujours apporté son appui à nos développements.

Ce COM d’un genre nouveau a été établi dans un climat très constructif et dans une convergence de tout le secteur public ; cinq objectifs communs et une feuille de route commune vont permettre désormais d’affirmer l’essence d’un service public de l’audiovisuel. La rude période pandémique que nous vivons a montré toute l’importance de s’adosser à des

médias de service public fiables qui permettent de lutter contre les fausses informations. FMM est également doté d'objectifs spécifiques et des chantiers prioritaires de coopération sont définis. Tout concourt à donner un élan collectif au service public, tout en respectant la spécificité de chaque entreprise. Notre spécificité est donc respectée et même reconnue : l'audiovisuel extérieur et les enjeux européens et internationaux font leur entrée dans les objectifs communs du service public de l'audiovisuel. C'est une belle reconnaissance pour notre groupe.

La trajectoire budgétaire et la durée du COM sont cohérentes : les moyens indiqués sont donc en principe sanctuarisés. Cela n'a pas toujours été le cas : en 2020, il nous a manqué 10 millions d'euros par rapport à la trajectoire initiale. Mais que se passera-t-il en 2023 ? Le véhicule de collecte de la redevance, la taxe d'habitation, va disparaître. En outre, 2022 sera une année électorale importante. Le service public disposera-t-il toujours d'une recette affectée ? Il ne s'agit pas d'une simple question de financement : c'est aussi une question de stature, car cette recette affectée contribue à l'indépendance du secteur, dans une période marquée par le soupçon, le complotisme et la manipulation de l'information. À l'international, cette indépendance est le gage de notre crédibilité et donc de notre influence. Toutes les études qualitatives que nous réalisons montrent que nous bénéficions d'une confiance forte. J'attire donc votre attention sur l'après-2022.

Les axes spécifiques de FMM s'inscrivent dans la continuité de notre stratégie. Nos audiences ont fortement augmenté en 2020 : 235 millions de contacts hebdomadaires en 2020 – contre 207 millions en 2019 – ; 2,4 milliards de vidéos vues en 2020 – contre 1,5 milliard en 2019 – ; 89 millions d'abonnés sur nos réseaux câblés ; 770 millions de visites sur nos sites propriétaires. L'année 2020 a été celle du dépassement des records historiques du groupe. En cette période de pandémie, celui-ci est apparu comme une valeur refuge.

Le cœur de notre mission n'a pas changé : il s'agit d'offrir quotidiennement une information vérifiée, honnête, équilibrée et indépendante, en luttant contre les manipulations de l'information à l'échelle du monde, en français, mais aussi dans les dix-huit autres langues du groupe. Vos rapporteurs ont indiqué dans leur rapport du printemps dernier que l'audiovisuel extérieur était une arme anti-infox dans la crise sanitaire mondiale : c'est vrai ; nous avons joué ce rôle, et continuons à le jouer avec les enjeux autour de la vaccination. C'est ainsi que France 24 et RFI ont été classés par le site indépendant NewsGuard parmi les dix sites francophones les plus fiables au monde. Nous sommes aussi porteurs des valeurs humanistes et démocratiques françaises : la laïcité, l'égalité entre les femmes et les hommes, le respect des droits humains, le pluralisme des points de vue. Notre pédagogie est donc essentielle.

La francophonie est la matrice de notre groupe, de notre pensée et de notre stratégie. Nous diffusons en langue française – en télévision, en radio, en numérique – sur tous les continents et dans tous les pays. Nous avons un rôle particulier en termes d'apprentissage du français à partir d'une vingtaine de langues étrangères. Nous diffusons les savoirs en français, grâce notamment à RFI Savoirs. Nous développons aussi le plurilinguisme qui nous permet de parler de la France et de la francophonie à des personnes qui ne sont pas encore francophones. Dans ce cadre-là, ce COM met l'accent sur les langues africaines : nous avons des rédactions en Afrique, à Dakar, à Lagos et à Nairobi. Grâce à votre soutien constant sur l'aide publique au développement, nous avons lancé la semaine dernière un magnifique projet avec Canal France international (CFI), financé par l'Agence française de développement (AFD), pour diffuser chaque jour deux heures en langue fulfulde et deux heures en mandingue. CFI va également opérer un grand transfert de compétences en

direction de la société civile africaine. Nous espérons que ce rapprochement avec l'AFD, qui est une première, se perpétuera.

Le deuxième axe de notre action pour développer les langues étrangères s'articule autour de l'espagnol. La chaîne France 24 est passée de six à douze heures de diffusion en espagnol, à budget constant, par le biais de ses multidiffusions. Les répercussions sont fortes, puisque 55 % de foyers supplémentaires reçoivent désormais la chaîne, et que l'on a mesuré une audience de 3,2 millions de téléspectateurs dans trois pays, en augmentation de 50 % par rapport à 2019. La fréquentation du site en numérique a également été multipliée par trois.

Quant à RFI, elle « fait un tabac » en espagnol, grâce à ses émissions coproduites. La station compte 530 radios partenaires en Amérique latine, ce qui est extrêmement prometteur. L'impact de France 24 et de RFI devrait faire la différence dans ce territoire si francophile qui offre un beau marché à nos entreprises.

Notre troisième axe de développement d'une stratégie linguistique concerne l'arabe. Nous y consacrons une offre renouvelée plurimédia. Nous avons renforcé les synergies entre France 24 en arabe et Monte Carlo Doualiya, à l'occasion, il est vrai, d'un plan de départs. La station, très connue, est leader au Proche et Moyen-Orient, tandis que France 24 est numéro un au Maghreb. Les coproductions alimentent la notoriété réciproque des deux médias dans les zones concernées. Nous devrions lancer, au printemps prochain, une grille renouvelée avec des synergies renforcées.

Le troisième objectif de France Médias Monde dans le cadre de ce COM porte sur la transformation numérique. Dans la continuité de notre action, nous développons une stratégie d'hyperdistribution sur les réseaux sociaux, dite « stratégie du coucou », car elle consiste à aller se nicher dans les carrefours d'audience les plus fréquentés pour lutter contre les fake news, les manipulations et le complotisme. Nous allons donc « au front », là où se trouve l'audience.

Nous développons un grand nombre de nouveaux formats. Nous travaillons sur le développement de l'intelligence artificielle, notamment dans le domaine de la traduction. Nous mettons également en place une « stratégie datas », en procédant à l'analyse des données qui remontent des audiences, pour être toujours plus pertinents, sans jamais trahir notre ligne éditoriale. Grâce à cela, nous avons atteint une production de 2,4 millions de vidéos et de sons en 2021.

Le développement de notre présence mondiale constitue le quatrième objectif spécifique que vise France Médias Monde. Il garantit en effet la reconnaissance de notre vocation à être présents dans tous les pays et sur tous les continents. Si l'Afrique reste au cœur de notre stratégie, tout comme le monde arabe, l'Europe représente aussi un enjeu majeur, à la veille de la présidence française de l'Union européenne, en 2022, et au moment où le Brexit vient changer la donne.

Nous travaillons beaucoup avec la Deutsche Welle. La Commission européenne vient de valider de nouveau notre site InfoMigrants qui a enregistré 76 millions de contacts numériques en 2020. Les financements ont donc été renouvelés pour 2021 et 2022. Nous avons également remporté, en novembre dernier, l'appel d'offres pour « Enter ! », projet à destination des jeunes européens, développé avec la Deutsche Welle. Il devrait être lancé au mois de mars prochain, en six langues. Dédié aux réseaux sociaux, il sera l'occasion pour les jeunes de parler de l'Europe. Le plurilinguisme favorisera l'élargissement de l'audience à

ceux qui n'ont pas forcément poursuivi leurs études et qui, se sentant laissés pour compte, risquent d'être en proie à des manipulations. J'espère vous présenter le projet au printemps prochain.

Nous sommes également partenaires de la Deutsche Welle pour la chaîne YouTube en turc, qui s'appelle « +90 ». Même si elle est formidable, cette chaîne ne pratique pas de stratégie anti-inox : on peut y énoncer des contre-vérités totales sur la France, sans que nous ayons les moyens de les contrecarrer. Le sujet est préoccupant.

En France, nos tutelles ont soutenu l'idée que les médias, financés par la redevance audiovisuelle, devaient jouer un rôle de manière ciblée. France 24 est accessible en trois langues sur tout le territoire, sur le câble et par le satellite. RFI est accessible en FM à Paris et en radio numérique terrestre (DAB+), à Lille, Lyon, Strasbourg, Marseille, Bordeaux et Toulouse. À la suite de la préemption de la ministre de la culture, soutenue par le ministre de affaires étrangères, et bien accueillie par le CSA, nous lancerons à compter du mois de février prochain l'accès en DAB+ de Monte Carlo Doualiya, à Marseille et en Île-de-France. Nous aurons ainsi une radio arabophone républicaine, qui émettra à côté d'autres radios arabophones présentes sur le territoire, avec lesquelles nous pourrions développer des coopérations.

France 24 et RFI en espagnol devraient franchir de nouvelles étapes de développement en Amérique latine.

Quant aux États-Unis, il est vrai que notre présence a reculé en raison des coûts de la distribution payante. Toutefois, le pays est très mature sur le plan numérique. Nous avons donc misé sur l'over-the-top service (OTT), en y introduisant l'ensemble des langues pratiquées sur France 24, y compris l'espagnol. Nous comptons aussi sur le numérique, car les États-Unis représentent 10 % de la fréquentation de nos offres numériques, au deuxième rang après la France, notamment sur YouTube où la fréquentation américaine se caractérise par une durée longue, de huit minutes en moyenne par visite.

Nous sommes portés par le succès en Asie. Nous signons des contrats gratuits, en Inde, notamment, mais aussi en Thaïlande et au Vietnam. La France a une réputation très positive dans cette zone du monde.

Dans le contexte actuel de menaces et d'attaques contre la France et de boycott de ses produits, nous devons veiller à offrir un service après-vente quotidien pour maintenir notre présence mondiale. Il est important que le président de la République aille parler à Al Jazeera, car en s'adressant directement à une chaîne arabe, il ne donne pas le sentiment de privilégier uniquement France 24 en arabe, dans un entre-soi négatif. En revanche, il n'y a que sur France 24 que l'on peut parler en anglais et en arabe de la laïcité ou de la liberté d'expression, notamment au sujet de l'affaire des caricatures. Nous veillons à le faire sans ostentation et avec beaucoup de pédagogie.

C'est ainsi que nous construisons l'originalité de notre positionnement par rapport à la Deutsche Welle ou à la BBC, qui bénéficient de financements bien supérieurs aux nôtres, puisqu'elles reçoivent chacune 100 millions d'euros de plus que France Médias Monde. Nous espérons nous distinguer en portant la conscience profonde de la France.

Notre cinquième objectif spécifique consiste à développer des synergies avec les autres sociétés, grâce à des offres éditoriales. France 24 fournit ainsi plus du tiers des

programmes de France Info. RFI Savoirs est très présente dans l'offre éducative de Lumni. Nous regroupons tous nos produits culturels dans Culture Prime. Enfin, nous mutualisons les moyens avec nos collègues du service public en matière de formation et d'achats groupés, ce qui réduit les coûts.

D'ici à l'été prochain, l'État devrait fixer une méthodologie pour que nous concluions des pactes avec les sociétés dont l'activité est en lien avec la jeunesse, la culture, la musique et l'outre-mer. Il s'agit là du dernier volet du contrat d'objectifs et de moyens.

Enfin, notre collaboration avec Arte est extrêmement fructueuse en matière de coproduction et de promotion croisée, notamment en espagnol.

Pour ce qui est des moyens, il faut prendre en compte la baisse de 3,5 millions d'euros de la redevance audiovisuelle, entre 2018 et 2022. Avec les glissements sur la masse salariale, les amortissements, les contrats de diffusion satellitaire, entres autres, l'impasse était de 16 millions d'euros. En 2018 et 2019, nous avons réalisé des économies à hauteur de 8 millions d'euros. Nous avons ciblé les 8 millions d'euros d'économies qu'il nous reste à réaliser entre 2020 et 2022 sur le coût des réseaux de diffusion, en veillant à ce que notre distribution continue de croître. Nous négocions des contrats importants comme le bail ou les prestations de production et nous faisons un effort sur les coûts de structure.

Enfin, dans la mesure où notre budget de programmes repose entièrement sur la masse salariale des journalistes qui produisent les programmes, nous avons dû mettre en place un plan de départs ciblé sur trente personnes. Il commence à avoir des répercussions en termes d'économies et ses effets en année pleine porteront en 2022.

Nous développons également des ressources propres, grâce aux recettes publicitaires numériques et aux aides de l'AFD et de l'Union européenne.

Le contrat d'objectifs et de moyens souligne le caractère d'exemplarité du secteur public, enjeu qui nous semble important. Ce que nous présentons sur nos antennes en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, de respect de la diversité et du handicap, de lutte contre le réchauffement climatique doit trouver des applications concrètes dans notre manière de travailler.

En conclusion, ce contrat donne de l'élan aux activités de France Médias Monde. Il marque la reconnaissance de notre crédibilité. Il constitue un outil plus que jamais nécessaire pour porter une vision humaniste, des valeurs singulières et un art de vivre à la française dans un paysage audiovisuel marqué par une concurrence violente et par la prolifération des manipulations. Ma seule inquiétude porte sur l'après : que se passera-t-il en 2023 ?

M. Christian Cambon, président. – Merci de nous avoir présenté de manière synthétique les défis que vous devez relever, dans un contexte marqué par la pandémie, mais aussi par les crises qui mettent en cause notre pays sur les différents continents. La voix de la France doit rester forte et nous vous sommes reconnaissants pour le travail que vous accomplissez en ce sens, avec des moyens certainement insuffisants.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. – Je tiens également à vous remercier pour la qualité de votre implication et de celle de vos équipes au service de

l'audiovisuel et du rayonnement français. Vos résultats sont remarquables, malgré les nécessaires contraintes et économies de fonctionnement.

J'aimerais insister sur les inquiétudes que nous nourrissons quant au financement de votre stratégie de marketing, qui doit être absolument confortée et sanctuarisée, comme j'avais eu l'occasion de le dire en tant que rapporteure du COM 2016-2020. Le contrat que vous nous présentez a une durée très courte de deux ans jusqu'en 2022, ce qui justifie votre question finale : « Et après ? »

Pourriez-vous nous en dire plus sur les perspectives de développement des ressources propres de France Médias Monde, nous préciser ce que représente l'apport des bailleurs de fonds et nous dire autour de quels projets cet apport pourrait progresser à l'avenir ?

Le développement des coopérations avec les autres acteurs de l'audiovisuel public est fortement encouragé par ce projet de COM tant en matière éditoriale que dans d'autres domaines. Que pensez-vous de cet objectif ?

Je dois aussi signaler les programmes que vous créez en collaboration avec Arte, car même si vous les avez mentionnés, ils n'apparaissent pas dans le COM. Il faudrait donc revoir la rédaction du contrat pour les y inclure. En effet, il est important de mesurer les conditions dans lesquelles le développement de ce type de coopération peut conduire à des gains d'efficacité et à des économies.

Enfin, comme vous l'avez dit au sujet de la Turquie, il est essentiel que la France investisse davantage dans les langues qui sont parlées sur le territoire national. On recense plus d'un million de Turcs en France. Ils ne partagent pas toujours nos objectifs et nos valeurs, parce qu'ils subissent l'influence d'une presse qui ne nous est pas toujours très favorable. Il est donc très utile de les prendre en compte dans le développement de nos médias.

M. Jean-Noël Guérini, co-rapporteur. – Nous avons eu l'occasion de vous dire à maintes reprises combien le travail que vous accomplissez est remarquable, avec parfois très peu de moyens.

Avant de présenter notre rapport, la semaine prochaine, je souhaiterais éclairer mes collègues sur certains points. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi le projet de COM indique que la masse salariale de France Médias Monde va continuer de progresser, alors qu'il prévoit parallèlement une diminution des effectifs ? Actuellement, on recense 1 700 agents, dont 1 000 journalistes.

N'est-il pas contradictoire de promouvoir tout à la fois la francophonie et le plurilinguisme ?

Quels sont les actions et les programmes spécifiquement menés par France Médias Monde pour lutter contre les *fake news*, et pour développer l'éducation aux médias ? Quelle est leur audience et comment leur impact est-il mesuré ?

Quant à la francophonie, vous dites toujours qu'elle est « votre ADN ». Pourriez-vous nous préciser concrètement votre vision dans ce domaine qui est la matrice de votre groupe ?

Enfin, ne croyez-vous pas que la prochaine présidence française de l'Union européenne en 2022 encouragera la tutelle de France Médias Monde dans la mise en œuvre du projet « Enter ! » ? L'enjeu est de taille.

M. Gilbert Roger. – Grâce à sa distribution mondiale, France Médias Monde est très suivi dans les outre-mer. Les pages d'actualités de RFI et de France 24 évoquent sans doute trop peu cette région, et il n'existe pas encore à ma connaissance d'émissions exclusivement consacrées au traitement des sujets ultra-marins. L'impact économique pourrait pourtant porter sur les régions qui les entourent. Prévoyez-vous de développer davantage la visibilité des outre-mer sur les antennes du groupe ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Vous faites en effet des miracles, avec un budget portant des économies récurrentes et des millions, voire des milliards, de contacts quotidiens à gérer.

Comment parvenez-vous à concilier une demande exponentielle avec une réduction de personnel – notamment de journalistes, j'imagine –, alors que vous avez l'obligation de vous inscrire dans une transformation numérique qui requiert sans doute l'emploi de techniciens ? Ce sont bien les journalistes, et les humains en général, qui font vivre nos réseaux.

Sur le multilinguisme européen, pouvez-vous préciser les langues que vous allez promouvoir, outre l'espagnol et l'arabe ?

M. Joël Guerriau. – Vous avez évoqué les partenariats nécessaires au développement de la structure que vous présidez ; la crise sanitaire a donné naissance à de nouvelles pratiques, avec un usage accru du numérique. Comment celles-ci affectent-elles les missions internationales et les axes de développement stratégique de FMM ?

Mme Vivette Lopez. – Vous avez mis en place en 2017, avec deux grands médias européens, la Deutsche Welle et ANSA, le site d'information InfoMigrants. À l'heure de la covid et de la pression migratoire, quelles en sont les perspectives ?

M. Ronan Le Gleut. – Lors d'une visioconférence en format DG7, avec les groupes audiovisuels internationaux de service public que sont ABC Australia, CBC Radio-Canada, la Deutsche Welle, NHK World-Japan, BBC World Service et la US Agency for Global Media, vous aviez évoqué l'idée de créer une chaîne anti *fake news* sur le thème de la covid-19. Avez-vous avancé sur ce projet ?

M. Guillaume Gontard. – J'ai entendu vos inquiétudes concernant la situation après 2022 et la fin de la collecte de la redevance. Une question sur l'évolution de la masse salariale : vous évoquez une baisse d'activité en 2020 liée à la crise, mais les indicateurs ne semblent pas montrer cela. Le plan de réduction de la masse salariale, qui doit être mis en place cette année et l'année prochaine, est-il toujours pertinent face à la nouvelle situation consécutive au covid et au développement souhaité des médias numériques ?

S'agissant du développement de l'emploi numérique, de quoi s'agit-il exactement ? Quelle est l'évolution de sa part dans la masse salariale ?

M. Mickaël Vallet. – Vous avez évoqué le plurilinguisme et la lutte contre les infox. Sur le premier point, vous portez un discours essentiel pour ne pas tomber dans le piège de la francophonie à usage unique. La langue française à travers le monde, c'est le

plurilinguisme, alors que nous connaissons de sottes polémiques sur l'enseignement des langues étrangères en France, comme le débat hystérisé sur l'enseignement de l'arabe dans le cadre de l'éducation nationale. Avec cette diffusion, vous faites donc œuvre très utile.

Cela est d'autant plus vrai que chacun prend conscience des ravages que peuvent causer les réseaux sociaux en matière d'infox, alors même que ceux-ci ne sont que le deuxième étage d'une fusée dont le premier est la médiocrité des contenus diffusés sur les chaînes privées de la TNT, pourtant déployée sur moyens publics. En dehors des chaînes publiques, les contenus diffusés entretiennent la nostalgie, l'abêtissement, la culture du *clash*, et sont anxiogènes. Il est donc fondamentalement important de disposer de médias comme ceux de FMM, qui portent une voix républicaine. Une de vos émissions phares s'appelle *Merci professeur* ; je dirais quant à moi : merci France Médias Monde !

S'agissant des moyens réduits dont vous disposez, qui en est responsable ? Il faut bien que quelqu'un décide des moyens qui vous sont affectés. Pour vous aider à pousser les feux sur ces questions, pourriez-vous nous faire part d'un projet qui vous semble essentiel, mais que vous ne pouvez pas développer faute de moyens ?

M. Yannick Vaugrenard. – Chacun sait que se déroule une guerre d'influence et de communication sur l'Afrique, menée en particulier par la Russie et par la Chine. Dans ce cadre, il importe souvent de rétablir la vérité ou, tout au moins, que vous vous fassiez votre propre vérité. Quels contacts entretenez-vous à cette fin avec les représentants des militaires français au Sahel ?

M. Pierre Laurent. – Il reviendra au Parlement de décider du devenir de la redevance. Existe-t-il un consensus entre les sociétés de l'audiovisuel public pour plaider pour le maintien d'une redevance, c'est-à-dire d'une ressource affectée, ou est-ce que tous les compteurs sont remis à zéro et toutes les options possibles ? Sur quelles bases la discussion se déroule-t-elle ?

M. André Gattolin. – On parle souvent de FMM et de France 24 comme d'un média africain, mais sur ce continent, nous sommes de plus en plus concurrencés par Chine Nouvelle, Sputnik ou RT News, dont la diffusion sur les réseaux sociaux est plus intense que la nôtre. Qu'en est-il de ces nouveaux canaux ? Dans certains pays, qui ne sont pas vraiment démocratiques, nous avons opté pour des fréquences FM, ce qui suppose que nous fassions preuve d'une certaine bienveillance envers les gouvernements en place ; or ces radios ne sont plus écoutées. Lors de la polémique sur le franc CFA lancée par le ministre des affaires étrangères italien, nous avons ainsi constaté que nous étions distancés parce que la jeunesse allait sur les réseaux sociaux écouter les messages en français de Chine Nouvelle ou de Sputnik. Quelle est la stratégie en matière de systèmes de diffusion au niveau du groupe ?

Mme Marie-Christine Saragosse. – Mme Joëlle Garriaud-Maylam, en effet, le COM est court – deux ou trois ans –, ainsi que la loi le permet. Le précédent était de cinq ans, celui d'avant de trois ans. La vraie question est toutefois l'avenir de la redevance, j'y reviendrai.

Nos perspectives de ressources propres augmentent : un des indicateurs montre qu'elles passent de 11,4 millions d'euros à 12,8 millions d'euros. C'est beaucoup, dans la mesure où il n'existe pas de marché publicitaire international, où nous sommes multilingues, où la problématique de chaque pays est spécifique. Il n'existe pas de régie internationale compétente en toutes langues et en tous territoires et les marques, très souvent, n'ont pas de

stratégie mondiale ; c'est un marché difficile dans lequel le privé ne se risque pas, alors que les grands médias internationaux plurilingues sont souvent financés sur fonds publics. Pourtant, nos ressources propres augmentent.

Les subventions des bailleurs de fonds ont, elles, plus que doublé, en raison de l'impact de l'AFD sur le financement du projet Afri'Kibaaru et de l'Union européenne. Nous sommes allés chercher des ressources-relais pour ces projets, compte tenu de la baisse de la redevance. Toutefois, les financements par projet doivent sans cesse être renégociés, et ne nous permettent pas d'agir dans la sérénité.

Il en va de même s'agissant d'InfoMigrants, dont les budgets sont négociés tous les deux ans. Nous venons d'obtenir confirmation du soutien de la Commission européenne pour 2021-2022. Ce projet représente 76 millions de contacts annuels en 2020, dans une population mobile et difficile à toucher. La Commission européenne semble contente et nous a demandé de lancer un nouveau développement en bengali. Avec InfoMigrants, nous luttons contre les infox et contre les passeurs et nous faisons de la sensibilisation aux valeurs et aux modes de vie européens. Cependant, comme pour les autres projets, et contrairement à ce que finance la redevance, sa reconduction n'est jamais garantie.

En ce qui concerne Arte, la partie du COM relative aux coopérations prioritaires n'indique pas, c'est vrai, que nous coproduisons dix grands reportages. Arte apprécie que ses équipes soient arrimées à notre direction de la sûreté, et nous remportons des prix ensemble, ce n'est peut-être pas assez dit. La commission pourrait utilement suggérer une rédaction sur ce point.

Monsieur Guérini, s'agissant des coûts de structure et de la masse salariale, le premier élément à intégrer – ce n'est pas facile – est que la masse salariale ne constitue pas pour nous un coût de structure, car nous avons plus de 60 % de journalistes. Il s'agit donc d'un coût de programmes. La masse salariale représente 55 % des dépenses du groupe, mais pas 55 % des coûts de structure, car nous produisons directement nos contenus en multilingue. Sans masse salariale, il n'y aurait pas de contenu. C'est pourquoi l'État ne nous a pas attribué le même indicateur concernant l'allocation de nos ressources au contenu, mais un indicateur d'efficacité qui rapporte les dépenses au nombre de contacts hebdomadaires et qui est en baisse, car nos dépenses diminuent alors que nos contacts hebdomadaires augmentent. D'autres médias rendront compte de leurs dépenses de programmes : Arte et France Télévisions achètent des programmes, mais ce n'est pas notre cas. Il y avait une contradiction à nous demander de diminuer notre masse salariale tout en augmentant nos dépenses de programmes, que l'État a levée en nous imposant d'autres indicateurs.

Il existe une autre contradiction apparente : les effectifs baissent en équivalents temps plein alors que la masse salariale augmente un peu en valeur, de 0,4 % par an. Précisons que, en 2020, nous avons créé un revenu de solidarité pour les non-permanents. Ainsi, les correspondants à l'étranger dont la situation était parfois très difficile durant la pandémie bénéficient d'un revenu de sécurité.

Nous avons joué un rôle d'anticorps social sur notre propre budget, sans faire appel au chômage partiel. Beaucoup d'intermittents n'ont pas travaillé en 2020, mais nous leur avons maintenu un revenu minimum.

Quelque 70 % de nos personnels sont des journalistes ; or la Convention collective nationale des journalistes prévoit qu'ils perçoivent une prime d'ancienneté qui

représente 1 % de leur salaire de base par an. C'est une mesure réglementaire qui contribue au glissement de la masse salariale à effectifs constants. Notre masse salariale glisse cette année de 1,7 million d'euros, mais pour économiser 1,5 million d'euros, nous devrions supprimer quinze postes... Pendant le confinement, nos personnels ont peu posé de congés : nous avons donc dû provisionner et cela impacte aussi notre masse salariale. Nos effectifs baissent en raison du plan de départ, mais nous allons néanmoins créer des postes dans deux secteurs : d'abord, dans les fonctions support – technique, ressources humaines, achats – pour répondre à la demande de nos tutelles qui considèrent que nous avons trop sacrifié nos coûts administratifs au profit des coûts de contenus ; ensuite, dans le numérique en 2022 – *community managers* et développeurs. Il est difficile d'isoler les effectifs qui contribuent au numérique, car nous travaillons tous sur cette dimension et tous nos contenus se déclinent en numérique, dans un but éditorial cohérent et multilingue.

La francophonie est la matrice de notre stratégie. Depuis que je suis arrivée, nous ne tenons plus aucune conférence de rédaction en anglais...

M. Christian Cambon, président. – Très bien !

Mme Marie-Christine Saragosse. – Tous nos personnels – 60 nationalités, 18 langues – ont la possibilité d'apprendre le français, notamment en formation continue. C'est notre langue de communication interne. Les chaînes de France 24 en anglais et en arabe sont diffusées sur 24 heures, mais toutes les autres langues s'insèrent dans les programmes en français. Le français est accessible partout où nous sommes. L'un d'entre vous a affirmé que la langue de la France était le multilinguisme... C'est un peu provocateur, mais très beau et très intéressant. Aucune chaîne anglaise ou arabe ne montre de caricatures, ne défend la laïcité, ne parle de l'art de vivre à la française ou n'évoque ce lien particulier à la liberté qu'entretient cet enfant terrible du monde qu'est le peuple français.

Notre travail sur les langues africaines ne se fait pas contre le français : en Afrique, le français n'est pas toujours la langue maternelle ; il faut parler à ces populations dans leur langue, c'est une question de reconnaissance de leur identité et de leur culture et ils nous en remercient. FMM est très présent sur les réseaux sociaux. La moyenne d'âge des auditeurs francophones de RFI ou de France 24 est de 34 ans en Afrique, et 30 % des moins de 25 ans écoutent RFI tous les jours. Les langues africaines sont un outil pour toucher cette jeunesse et contrecarrer les manipulations contre la France. Nous interviewons les militaires et nous produisons une information qui respecte notre déontologie de grande démocratie : une information indépendante, honnête, vérifiée et équilibrée. La parole est donnée à ceux qui ne pensent pas comme nous. La démocratie, c'est aussi une dysharmonie, une cacophonie. C'est ainsi que nous aidons tous ceux qui sont victimes des manipulations malveillantes d'autres médias que je ne citerai pas.

La France doit faire entendre sa voix dans toutes les langues et tous les pays. Et ceux qui ne parlent pas le français ont aussi le droit d'avoir les clés de compréhension de notre pays.

Chaque jour, RFI dédie des pages entières d'information aux outre-mer, en lien avec les radios 1ère qui font partie de France Télévisions. Nous diffusons quotidiennement des journaux de l'outre-mer. France 24 a accès aussi aux contenus de France Télévisions sur l'outre-mer pour ses journaux. Nous avons le projet d'une émission hebdomadaire sur l'outre-mer sur France 24 : nous y travaillons, mais avons pris du retard en raison de la pandémie ;

son lancement est prévu en 2021. C'est important de parler des outre-mer dans leurs grandes régions d'insertion et à l'international.

Pendant la présidence française de l'Union européenne, il faudra aller chercher les jeunes européens qui ont la chance de vivre sur des terres humanistes. Les langues parlées seront le polonais, le roumain, l'anglais, l'allemand, le portugais et le français. Nous travaillons avec des partenaires dans chaque pays – Konbini pour la France. Les thématiques seront celles qui intéressent le plus les jeunes : la tech, le réchauffement climatique, le monde du travail, les émotions et les peurs... Chaque jeune s'exprimera dans sa langue. Nous privilégions la traduction contre le monolinguisme. Ce sont des idées que nous portons avec la délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) et l'Organisation internationale de la francophonie (OIF).

Nos audiences sont en pleine expansion. Avec les mêmes moyens, nous sommes donc plus efficaces : nous satisfaisons un nombre croissant de public, qui nous fait confiance. Il y a un très fort engagement de nos équipes : leur expertise et leur courage m'impressionnent. Je pense notamment à leur action dans les zones dangereuses du globe : ils refusent que le silence s'y installe. Pour eux, c'est plus qu'un métier.

L'intelligence artificielle ne se substitue jamais aux journalistes, mais si un excellent article sur l'Iran paraît en persan – avec un *pitch* accessible en français –, les journalistes qui travaillent dans d'autres langues pourront s'en saisir, grâce à une traduction automatique. Le journaliste fera alors son travail de contrôle éditorial, de contextualisation et de pédagogie. Ces techniques facilitent le travail des journalistes, mais le respectent aussi.

Un DG7 s'est tenu en mai dernier en vidéoconférence. Nous jouons notre rôle contre les fausses informations, mais n'envisageons pas de chaîne commune, car notre seule langue commune serait l'anglais – j'ai néanmoins imposé que les communiqués de presse soient également publiés en français. Dans quelle langue une telle chaîne commune serait-elle diffusée ? La lutte contre les *fake news* doit se faire au plus près des populations, linguistiquement, géographiquement, culturellement. Je suis prête à en reparler avec vous.

Nos audiences ont considérablement crû cette année. En mars-avril, nos audiences numériques ont ainsi été multipliées par 4. Mais, d'un autre côté, nous avons réalisé moins de missions, nous avons reporté des recrutements, nous avons fait moins de liaisons, de grands événements – comme l'euro de football ou les jeux Olympiques (JO) – ont été reportés en 2021. Nous avons enregistré un résultat bénéficiaire de 5,4 millions d'euros en 2020, en dépit des surcoûts liés à la covid et de la baisse de nos recettes publicitaires. Nous avons donc connu une baisse d'activité et une explosion de l'audience : c'est paradoxal en cette année dramatique... FMM a rétabli sa situation financière et a pu reconstituer ses fonds propres, sur lesquels l'intégralité du plan de départ avait été provisionnée en 2019. Notre trajectoire financière est saine. Pour 2021, le COM prévoit un déficit prévisionnel, mais nous devrions pouvoir compter sur des ressources supplémentaires et de moindres dépenses. En outre, je crains que certains événements reportés en 2021 n'aient pas lieu : l'euro de football, les JO, les festivals de Cannes ou d'Avignon. La Coupe d'Afrique des nations (CAN) est d'ores et déjà reportée à 2022...

Jusqu'en 2009, RFI avait une rédaction turque. J'aimerais pouvoir reconstituer une rédaction numérique en turc, mais aujourd'hui je n'ai pas les moyens de la financer.

Le consensus de nos sociétés publiques sur la redevance était manifeste lors de notre audition par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat la semaine dernière. Il y a une convergence sur l'idée de ne pas augmenter le taux, mais d'en élargir l'assiette en 2023, compte tenu des changements d'usages. Cela fait longtemps que ce sujet est pendant, mais la disparition de la taxe d'habitation lui redonne une actualité. Le Parlement devra avoir son mot à dire sur cette question.

Je vous remercie pour votre soutien constant et la pertinence de vos questions. Je serai très heureuse de vous accueillir à FMM dès que cela sera possible.

M. Christian Cambon, président. – Je souhaite aussi que nos collègues vous rendent visite dans vos locaux, afin de bien comprendre avec quels moyens réduits vous réussissez à faire un travail extraordinaire.

Je vous réitère la confiance de notre commission, sensible à la force des messages que vous portez. La voix de la France est audible et respectée. Vos propos ne plaisent pas toujours, mais il faut une diffusion objective de l'information. Et c'est votre règle d'or.

Vous l'avez rappelé : pour économiser 1,5 million d'euros, il faut supprimer quinze postes... Nous resterons attentifs à ce que les moyens vous soient donnés.

La semaine prochaine, nous entendrons l'avis de nos deux rapporteurs sur le COM et nous nous prononcerons sur celui-ci.

Merci d'être un élément essentiel du rayonnement de la France. La semaine dernière, le président du Parlement de Tobrouk, reçu par le président du Sénat, nous l'a rappelé. Ne relâchons pas nos efforts pour que cette francophonie reste vivante.

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.

Déplacement en Guyane – Communication de MM. Christian Cambon et Cédric Perrin, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Jacques Le Nay et Richard Yung

M. Christian Cambon, président. – Avec nos collègues Cédric Perrin, Hélène Conway-Mouret, Jacques le Nay et Richard Yung, nous nous sommes rendus en Guyane du 11 au 15 décembre dernier.

Cette mission s'inscrit dans le cadre de nos déplacements auprès des unités françaises engagées en opérations. J'ai souhaité conduire cette mission conjointement avec la présidente Françoise Dumas et une délégation de nos collègues députés de la commission de la défense, ce qui lui a donné une grande force symbolique vis-à-vis de nos forces armées. C'est donc une délégation de 10 parlementaires, 5 sénateurs et 5 députés (Françoise Dumas, Josy Pouyeto, Jean-Marie Fievet, Claude de Ganay et André Chassaigne nous accompagnaient), qui se sont rendus auprès des forces armées en Guyane, les FAG.

Nous nous sommes rendus successivement à Cayenne, à Maripasoula, qui est un point de contrôle sur le fleuve Maroni, et une base avancée pour l'opération Harpie vers le cœur de la forêt équatoriale, et enfin à Kourou où se trouve le centre spatial guyanais.

Dans le cadre des attributions de notre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, nous poursuivons trois objectifs :

- évaluer la mise en œuvre de l'opération « HARPIE » de lutte contre l'orpaillage clandestin ;
- évaluer le dispositif de sécurisation du centre spatial guyanais de Kourou, dans le cadre de l'opération « Titan » ;
- évaluer l'opération « Polpèche » de lutte contre le pillage de nos ressources halieutiques car nous avons là une zone économique très importante.

Nous nous sommes également intéressés au service militaire adapté, le SMA, qui produit en Guyane, comme dans les autres collectivités d'outre-mer, d'excellents résultats, et à la lutte contre le narcotrafic, dans la suite du rapport remarquable de nos collègues Antoine Karam et Olivier Cigolotti sur les « mules » qui transportent en quantité industrielle la cocaïne jusqu'aux marchés de consommation en Europe. On estime de 10 à 20 passagers de chaque vol Air France revenant de Guyane le nombre de « mules » qui reviennent sans être inquiétées.

La seule grande problématique de ce territoire que nous n'avons pas pu aborder est l'immigration illégale. Compte tenu de ses 1 500 km de frontières poreuses avec ses voisins, certains comparent la situation en Guyane à celle de Mayotte avec les Comores. Les gendarmes ont chiffré à 100 000 le nombre d'illégaux, pour 300 000 habitants. C'est donc un vrai sujet, mais nous avons logiquement concentré les 4 jours d'une visite déjà très dense sur l'action des forces armées, d'autant que la commission des lois a publié un rapport en 2020 sur la Guyane qui traite cet aspect.

Je vais laisser mes collègues développer chacun de ces points, me contentant de mettre en avant en introduction trois points saillants :

D'abord la spécificité géographique de la Guyane, qui est un département d'outre-mer mais pas une île. Cette réalité physique emporte plusieurs conséquences : la porosité avec les voisins, d'abord. Le territoire du département fait partie intégrante du plateau des Guyanes partagé, pour l'essentiel, avec le Brésil, le Surinam et le Guyana. Il est recouvert à 96 % par la forêt amazonienne qui est à la fois un milieu très difficilement pénétrable et contrôlable mais aussi un atout extraordinaire pour notre planète du fait de sa biodiversité. C'est le plus grand département français (82 000 km²). Il est relativement peu peuplé avec environ 300 000 habitants mais connaît un très fort taux de progression démographique, qualifié de *tsunami* par nos interlocuteurs sur place, qui le met sous pression.

Ses « frontières » n'en sont pas vraiment. La Guyane est séparée des pays limitrophes à l'ouest par le fleuve Maroni, vers le Suriname, et à l'est par le fleuve Oyapok, vers le Brésil. Or ces fleuves ne sont pas des barrières naturelles, mais au contraire des axes essentiels de communication, dans un département grand comme le Portugal et où le réseau routier est limité à deux routes nationales en frange côtière. Le principal moyen de déplacement en Guyane est donc la pirogue sur les fleuves et rivières.

De ces contraintes naturelles, il ressort que l'aéromobilité des personnes, mais surtout des opérations, est essentielle. Partout, l'hélicoptère est la ressource rare, aussi bien pour les opérations que pour les évacuations sanitaires.

D'ailleurs les frontières ne sont pas totalement fixées : la frontière à l'est, sur le Maroni, entre la Guyane et le Suriname, fait depuis deux ans l'objet d'une négociation diplomatique menée par l'ambassadeur Antoine Joly, en poste au Suriname, à Paramaribo, en liaison avec le ministère des outre-mer, pour définir une délimitation conjointe. Cette mission entre dans sa phase finale et permettra de stabiliser le périmètre géographique de l'opération Harpie, s'agissant notamment des îlets sur le fleuve Maroni. Ainsi les populations du fleuve, les « Wayanas » et les « Marrons » en particulier, vivent sur les deux rives du Maroni. Bien plus que de partager une frontière, nous partageons avec le Suriname une population. Nos propres résidents français habitent parfois au Suriname, car la vie y est moins chère qu'en Guyane.

La délimitation résulte d'un arbitrage du Tsar Nicolas II de 1891 qui avait donné raison aux néerlandais, nos voisins d'alors. Il était urgent d'y voir clair, d'où ce très important travail diplomatique pour délimiter la frontière de façon concertée avec nos voisins surinamais.

Délimiter cette frontière est cruciale car le fleuve est l'objet d'une vive convoitise de la part des chercheurs d'or qui utilisent d'énormes barges (jusqu'à 40) et en empoisonnent les eaux au mercure. Or, ces parties du fleuve comptent 950 îlets, dont certains sont habités. C'est de l'ordre de 10 000 km² de superficie qui sont en jeu entre la France et le Suriname.

Je précise qu'au vu de ses réserves en hydrocarbures, récemment découvertes, le Suriname sera demain une véritable puissance pétrolière, un « petit Koweït », suivant les mots du président de la collectivité territoriale de Guyane.

Deuxième point saillant, la Guyane se trouvant sur le territoire national, les opérations des forces armées sont des opérations intérieures, conduites avec la gendarmerie nationale. L'utilisation de la force est donc soumise à la légitime défense, bien que les difficultés du terrain et la dangerosité des actions qui sont menées soient comparables à celles d'une OPEX. Le coût humain de l'opération est d'ailleurs élevé : 7 militaires sont morts depuis le lancement de l'opération en 2008 : 3 sapeurs du 19^e RG sont morts dans la fouille d'un puits le 17 juillet 2019 et 4 autres militaires sont morts entre 2012 et 2018, dont deux tués par des orpailleurs.

La collaboration très étroite avec les forces de gendarmerie est systématique : les gendarmes sont intégrés aux opérations. Ils font fonction d'OPJ, ce que ne peuvent pas faire les forces armées. De la même façon, l'action judiciaire est enserrée dans le cadre protecteur pour les libertés publiques qui est celui du territoire national, et c'est clairement une contrainte. Les textes français sont évidemment appliqués, mais il faudrait peut-être un peu de prise en compte des spécificités. Le Procureur de la République a souligné un point : c'est le seul territoire qui ne fait l'objet d'aucune disposition au sein du code de procédure pénale alors que tous les DOM TOM font l'objet de dispositions particulières. Ceci gêne évidemment les acteurs de la justice.

La contrepartie positive c'est une collaboration étroite entre tous les acteurs de l'État, qui nous ont donné le sentiment d'agir en grande synergie. Nous avons notamment eu une réunion sous co-présidence préfet-procureur qui nous a laissé un sentiment de grande fluidité entre tous les acteurs : gendarmerie, police aux frontières, douanes, justice, police nationale, préfecture.

Troisième point saillant : l'effort de l'État en Guyane est significatif, les moyens déployés sont importants.

Le ministère des armées à lui seul engage en Guyane 2 300 militaires et civils.

2 300 militaires et 600 gendarmes pour 300 000 habitants : c'est un ratio six fois plus important qu'en métropole ! Ces chiffres feraient rêver plus d'un maire de nos communes, mais les problématiques sont aussi assez différentes. Évidemment la croissance démographique, à l'ouest du pays principalement, et l'immigration illégale croissent plus vite que les services publics. La criminalité aussi, malheureusement, en particulier le trafic de drogue. Mais enfin l'État consacre quand même à la Guyane des moyens importants. Nous n'avons pas toujours trouvé dans la communication de tous les élus sur place une reconnaissance publique très aigüe de cet effort, aussi il est très important que le Sénat le dise.

A 7 000 km de la métropole, les Forces armées en Guyane, les FAG, ont une activité opérationnelle continue, et très élevée, très appréciée des militaires qui y participent, jusqu'aux actions de vive force, qui sont des actions « de guerre ». C'est une action interministérielle, conduite avec le Préfet, au service d'une stratégie globale, définie par l'État pour le département, qui comporte quatre volets. Au sein des forces armées elles-mêmes, du fait de l'éloignement d'avec la métropole, le COMSUP a la main sur les services de soutien des armées, ce qui est un gage d'efficacité.

Je précise que les forces armées n'ont évidemment pas vocation à conduire des missions d'ordre public ou de contrôle des frontières, mais que dans le cadre de l'opération « Résilience » lors de la crise sanitaire, des moyens des FAG ont été exceptionnellement engagés en appui de la police aux frontières pour le contrôle des frontières franco-surinamaise et franco-brésiliennes.

M. Cédric Perrin. – Ce déplacement fut extrêmement intéressant et enrichissant. L'orpaillage illégal constitue un véritable cancer économique et social que les forces armées en Guyane s'attachent, sinon à éradiquer, du moins à réduire.

Sur une surface, la Guyane, équivalente à la région Nouvelle Aquitaine, ou à celle du Portugal, la surface aurifère est grande comme la Suisse. Ce sont environ 400 militaires qui sont en permanence chargés de la contrôler, à pied, en pirogue ou, plus rarement, en hélicoptère, car il n'y a pas de route. Sauf exception, le matériel des orpailleurs, les Garimpeiros, est détruit sur place car il est trop coûteux de l'extraire de la forêt.

On estime à 120 tonnes d'or primaire le stock d'or à exploiter en Guyane, sans compter l'or secondaire contenu dans les alluvions où les dépôts fluviaux. L'or a été projeté sur la terre par une collision de météorites. La quantité totale d'or présente sur terre est de 250 000 tonnes, dont 160 000 ont déjà été extraites. Compte tenu de l'amélioration du rythme d'extraction en raison d'une forte demande de la Chine, dans 16 ans, il pourrait ne plus y avoir d'or à extraire.

En conséquence, les cours montent, et n'ont pas fini de monter, rentabilisant l'extraction clandestine, même si l'action de nos soldats en alourdit le coût par destruction de matériel.

Les zones aurifères sont largement situées au cœur du parc amazonien de Guyane. Chaque année, on estime à une dizaine de tonnes d'or l'exploitation clandestine en Guyane,

contre seulement deux tonnes légales. Ce sont environ 10 000 travailleurs clandestins qui sont dans la forêt Guyanaise, sur 400 sites actifs, pour l'essentiel d'origine brésilienne, et surinamaïse. Le Brésil a quasiment complètement éradiqué l'orpaillage sur son territoire, d'où l'arrivée des Brésiliens en Guyane. Cette activité illégale génère, par ailleurs, une activité très importante en matière d'approvisionnement et de fournitures. On estime qu'il faut 10 000 litres de carburant pour extraire 1 kg d'or. 1 gramme d'or extrait en forêt se paye entre 18 et 27 euros, contre 50 pour le cours officiel, soit une recette de 100 000 euros tous les 20 jours, captée à 60 % par les commanditaires des orpailleurs.

Les Garimpeiros, sont pour la plupart miséreux et exploités, parfois soumis au travail forcé : ils sont donc également des victimes et présentent généralement un statut sanitaire précaire susceptible de contribuer à la propagation des maladies.

L'orpaillage clandestin entraîne une augmentation de la criminalité et de la délinquance. Autour des sites abritant les comptoirs logistiques mis en place par la filière minière clandestine - comme ceux que l'on peut observer sur la rive brésilienne de l'Oyapock ou sur la rive Surinamienne du Maroni - se développent des réseaux de drogue, de prostitution ainsi que des trafics d'armes. La violence, qui s'exerce également entre travailleurs clandestins, touche naturellement les populations locales. Cela se traduit, notamment, par des vols de moteurs de bateaux, mais également par des assassinats. Les communautés amérindiennes de Guyane sont très majoritairement opposées à ces activités illégales qui provoquent des conflits en occupant les terres, en dégradant un milieu naturel auquel ils sont particulièrement attachés et en exerçant des pressions sur les ressources de pêche et de chasse dont ils tirent leur subsistance.

Ce sont l'ensemble de ces conséquences qui permettent de dire que l'orpaillage clandestin est un véritable fléau qu'il convient d'éradiquer. C'est la raison pour laquelle l'État met en œuvre des moyens importants pour lutter contre ce phénomène.

C'est donc l'opération « Harpie », lancée officiellement en février 2008, opération interministérielle de grande envergure qui vise à éradiquer l'orpaillage illégal. Elle est menée conjointement par les forces de l'ordre (police aux frontières, gendarmerie), les FAG et la justice.

Elle est placée sous l'autorité du préfet et du procureur de la République pour la partie judiciaire.

À partir d'octobre 2017, le dispositif Harpie a été rénové, complété et adapté afin qu'il ne soit pas uniquement une réponse sécuritaire, mais une approche globale mieux coordonnée et articulée selon trois axes : l'axe économique et environnemental, l'axe sécuritaire et judiciaire, auquel contribuent les FAG, la police nationale, la gendarmerie nationale, les douanes, la justice, le parc amazonien guyanais (PAG), l'Office National des Forêts, et enfin l'axe diplomatique décrit par le Président Cambon.

Un état-major de lutte contre l'orpaillage illégal a été créé autour du préfet de région et du procureur de la République, avec un centre de commandement opérationnel de la Gendarmerie Nationale co-localisé avec l'état-major des FAG.

Harpie est mise en œuvre par le 9^e Régiment d'Infanterie de Marine (RIMa) et le 3^e Régiment Etranger d'Infanterie (REI), renforcés par des compagnies tournantes en

provenance de métropole. Lors de notre passage, il y avait, je crois, le 152^e RI de Colmar et le 19^e RG de Besançon.

En moyenne, 250 à 300 hommes sont déployés chaque jour, en permanence. Harpie vise à faire un cordon sanitaire sur le pourtour de la zone aurifère par des points de contrôle sur les rivières, et des opérations coup de poing en forêt. Les opérations sont conduites à partir de bases opérationnelles avancées dans la forêt, le long des grands fleuves, à l'Ouest Maripasula, sur le Maroni, à l'Est à Saint Georges et à Camopi, sur le fleuve Oyapok.

C'est une opération du « haut du spectre » : une opération de guerre menée en temps de paix sur le territoire national.

Les moyens aériens dont disposent les forces sont de 3 avions de transport Casa, 5 hélicoptères Puma, 4 hélicoptères Fennec, deux radars de contrôle aériens qui sont les seuls disponibles dans la sous-région.

Je relève plusieurs capacités originales, appelés « moyens spécialisés ». D'abord les chiens, très utiles : la compagnie cynophile aide à repérer les caches de carburant, d'explosifs et de mercure. 280 000 litres de carburant ont été saisis cette année.

Une compagnie de réservistes, composée de natifs de la région, est une aide très précieuse pour la connaissance du milieu équatorial.

Par ailleurs, les conducteurs de pirogues, qui sont en fait de véritables guides, ont le statut de personnels civils de la défense. Leur connaissance du fleuve est irremplaçable et conditionne la possibilité d'y naviguer.

Des unités d'action renforcées sont capables de mener des opérations commando et des plongeurs de combat du génie permettent des pénétrations fluviales en toute discrétion sur certains lieux. Les modes d'action de Harpie sont des patrouilles de plusieurs jours en forêt, du contrôle de zone, des barrages fluviaux, des embuscades. Les vecteurs de déplacement : à pied, en pirogue, en quad, en kayak, et, plus rarement, en hélicoptère.

En 2019, Harpie a réalisé 1 500 patrouilles, et le bilan est similaire à celui de 2018 : 1 824 grammes d'or ont été saisis, 3 135 « carbets » c'est-à-dire huttes ont été détruites, 45 concasseurs, 427 moteurs, 319 motopompes, 320 groupes électrogènes, 2 barges fluviales ont été saisies, 555 tables de levées qui servent à orpailler, 58 tonnes de vivres, 46 kilos de mercure

Les difficultés remontées par les forces sont les suivantes : les distances à couvrir sont immenses et induisent une forte dépendance aux vecteurs aériens, les transmissions sont difficiles, la nécessité d'être accompagnés en patrouille par des gendarmes et des médecins dimensionne, c'est-à-dire limite, les patrouilles. Un ajout récent de 6 nouveaux officiers de police judiciaire a levé un frein qui existait en la matière. Chaque patrouille doit être accompagnée d'un gendarme et d'un OPJ pour constater et mettre en œuvre les actions judiciaires. Les moyens du Parquet ne sont pas dimensionnés pour permettre une réactivité suffisante notamment en matière de réutilisation après saisie. Les actions sur la frontière sont limitées par l'incertitude du tracé.

Le point noir est évidemment, cela n'étonnera personne dans la commission, la disponibilité des hélicoptères. L'âge moyen de la flotte est de 44 ans. Pour les Puma, il faut 18 heures de maintenance pour une heure de vol, et la disponibilité était de 38 % en 2018,

46 % en 2019, 47 % en 2020. Nous avons décortiqué les causes avec le commandant de la base aérienne et on retrouve toujours les mêmes causes : disponibilité des pièces de rechange, vétusté des matériels. On ne peut pas faire de miracles avec des appareils de 44 ans d'âge !

Les Casa c'est un peu mieux, la disponibilité oscille ces trois dernières années entre 50 et 70 %.

Cette faible disponibilité a évidemment des conséquences opérationnelles. Les évacuations sanitaires covid ou hors covid sont prioritaires, je rappelle qu'il n'y a ni service de cardiologie ni service de neurologie ni service de néo natalité en Guyane, il faut évacuer vers les Antilles ou la métropole, et donc les opérations militaires passent après s'il le faut. Le ravitaillement des soldats en forêt en souffre également. Nous avons rencontré des militaires du 3^e REI qui rentraient de la forêt équatoriale et qui étaient en forêt depuis 72 jours en autonomie totale parce qu'ils n'avaient pas pu être évacués par manque de disponibilité des hélicoptères.

Les Puma seront remplacés par des H225 Caracal entre 2023 et 2025 si tout va bien, et les Fennec par des HIL à compter de 2030.

Notre appréciation globale sur Harpie c'est que cette opération ne permet que de maintenir l'orpailage à bas niveau, mais pas de l'éradiquer. Mais c'est déjà un résultat car sans Harpie la forêt amazonienne serait littéralement décimée en Guyane.

Le coût annuel de Harpie est de 55 millions d'euros par an.

Je termine en précisant que le système de rémunération des militaires est défavorable en Guyane où le taux de majoration des soldes n'est que de 25 % , contre 40 % pour les autres outre-mer, alors que le coût de la vie y est cher car tout est importé ; on parle de plus de 40 % de surcoût par rapport à la métropole. Les indemnités de service en campagne sont fiscalisées alors que Sentinelle, qui est aussi une mission intérieure, ne l'est pas.

L'absence de structures de garde d'enfants est pénalisante ; la ministre venait d'ailleurs de poser la première pierre d'une crèche pour les familles de militaires la semaine où nous sommes allés en Guyane.

Mme Hélène Conway-Mouret. – La première mission des forces armées en Guyane est de protéger Kourou. En 1964, le gouvernement français a décidé de se doter d'un centre de lancement d'engins spatiaux pour succéder à la base d'Hamaguir, implantée dans le Sud algérien. Le choix s'est porté sur la région de Kourou en Guyane, qui dispose d'atouts uniques pour mener des opérations de lancement en raison de sa proximité avec l'équateur, favorable pour les lancements vers l'Est des satellites géostationnaires, d'une vaste zone de savanes peu habitées, de conditions météorologiques favorables et d'une façade maritime largement ouverte sur l'Océan Atlantique, qui permet de réaliser des lancements sur toutes les inclinaisons et en toute sécurité.

Le CNES s'est vu confier la construction de l'ensemble du Centre Spatial Guyanais (CSG) ainsi que des principales infrastructures nécessaires au soutien de l'activité spatiale (logements, réseaux, installations portuaires, hôpital...) transformant ainsi le bourg de Kourou en une ville de plusieurs milliers d'habitants. Le CSG, que nous avons visité, s'étend sur 700 km², soit 1 % de la superficie de la Guyane et 40 km de bande côtière. Dès 1968, un

premier lancement de fusée sonde y était effectué et en 1970, le premier lancement de satellites avait lieu avec un lanceur Diamant.

La contribution des armées à la sécurisation du site de Kourou remonte au 1^{er} lancement de la fusée Ariane 1 le 24 décembre 1979. Cette contribution est dénommée « opération Titan » depuis 2008. Ce nom fait référence au plus gros coléoptère du monde, emblématique de la Guyane, le « Titanus Giganteus ».

Kourou est le « port spatial » de l'Europe et c'est donc un site stratégique. L'opération « Titan » rythme la cadence opérationnelle des forces armées en Guyane ; il s'agit de contrôler 700 km² 60 jours par an dans les trois dimensions. En 2019 le CSG a procédé au lancement de 9 fusées (4 ARIANE, 3 SOYOUZ et 2 VEGA). La cadence de déploiement va d'ailleurs augmenter avec Ariane 6.

En 2019, les FAG ont engagé en permanence 25 hommes/jour dans les trois milieux terrestre, aérien et maritime. Selon le calendrier des transferts et des lancements de fusée, les forces armées déploient en supplément environ 250 hommes pendant en moyenne 32 jours par an.

La protection terrestre du site est principalement assurée par les légionnaires du 3^e REI. Depuis octobre 2011 et la nette augmentation de la zone de protection terrestre liée au premier vol du lanceur russe Soyouz depuis la Guyane, le 9^e RIMa contribue également à la protection du site.

La marine intervient à chaque lancement dans le cadre d'une zone maritime d'exclusion surveillée à la fois par une vedette côtière de surveillance maritime et un patrouilleur léger guyanais (PLG) ;

Pour le volet aérien, les deux radars du centre de contrôle militaire assurent en permanence la surveillance du ciel de manière à garantir la sécurité aérienne du centre spatial. La bulle de protection aérienne militaire du centre spatial doit permettre de faire face à tous types de menaces et être en mesure d'intercepter, de dérouter, voire de neutraliser, un appareil intrus.

Les déploiements TITAN sont un impératif : ils sont prioritaires. L'engagement sur les autres missions dépend de TITAN.

En fonction du niveau de menace et de la criticité de la charge utile, des renforts extérieurs venant de métropole peuvent être demandés, par exemple déploiement de capacités de surveillance aérienne, de police de l'air (Rafale), de ravitaillement (C135, MRTT) et d'avions Awacs. Le dernier déploiement de cette sorte a eu lieu en 2018.

La responsabilité de la lutte anti-drones a été attribuée par le CNES et par délégation aux forces de sécurité intérieure (la gendarmerie) dans leurs zones d'actions respectives. TITAN en est donc déchargé et ne possède pas d'équipements particuliers alloués à cette tâche. Le coût annuel est de 37 millions d'euros.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas passer en Guyane sans aller voir le service militaire adapté (SMA).

Le SMA de Guyane a été créé en 1961. Il est dédié à l'insertion socio-professionnelle des jeunes Guyanais âgés de 18 à 25 ans. S'adressant à des jeunes en

difficulté, en décrochage, à de très jeunes mères célibataires, il obtient un taux d'insertion dans l'emploi remarquable, supérieur à 75 %.

Je rappelle que les jeunes souffrent en Guyane – mais en métropole également – d'une réelle difficulté d'insertion dans l'emploi. Un jeune sur trois est au chômage, 43 % ne sont ni en emploi ni en formation.

Il propose 21 formations d'une durée de 6 à 12 mois réparties sur les sites de Cayenne et de Saint-Jean du Maroni. Nous avons visité la compagnie de Cayenne qui regroupe les formations relatives aux métiers du secteur tertiaire et aux permis de conduire. Le SMA de Guyane a un programme spécifique pour les Amérindiens des communes de l'intérieur qui sont frappés par un fort taux de suicide. Le régiment accueille une promotion d'Amérindiens par an (15 jeunes). Ces volontaires suivent un parcours de formation professionnelle multi technique de 10 mois.

Le SMA accueille 710 bénéficiaires chaque année, 570 en formation (volontaires stagiaires) auxquels s'ajoutent 140 cadres intermédiaires qui sont des volontaires techniciens, souvent d'anciens stagiaires du SMA, tous servant sous statut militaire. C'est une plate-forme qui a de multiples partenaires économiques et associatifs : Medef, entreprises, collectivités locales...

Le budget se décompose en 6,5 M€ en fonctionnement (qui est payé par les fonds européens), 1,9 M€ d'investissement et 16 M€ de masse salariale payés par le ministère des outre-mer. Les résultats du SMA sont remarquables et notre commission a déjà dit par le passé qu'elle serait vigilante, si le SNU est généralisé, à ne pas fragiliser le SMA ou d'autres services nationaux comme le SNV (service national volontaire).

M. Jacques Le Nay. – Je vais vous présenter maintenant l'action des forces armées, essentiellement de la Marine, en association avec les affaires maritimes, les douanes et la gendarmerie, pour lutter contre le pillage des ressources halieutiques en Guyane. C'est l'opération « Polpèche ».

À l'échelle mondiale, près de 20 % des poissons sont pêchés illégalement, ce qui représente pour l'économie mondiale des pertes estimées entre 26 et 50 milliards de dollars. La menace de prédation des pêcheurs illégaux sur les ressources halieutiques de Guyane vient des pêcheurs brésiliens et surinamiens.

Avec un chiffre vous allez tout de suite comprendre la situation : au Brésil il y a 30 pêcheurs par kilomètre de côte, au Suriname il y a 60 pêcheurs par kilomètre et en Guyane seulement un pêcheur par kilomètre de côte. Sachant que le linéaire des côtes de Guyane française représente 378 km. Par comparaison, le Suriname 386 km, le Brésil 7 367 km. La France en référence, c'est 19 193 km, la Chine 15 274 et le Royaume-Uni 15 910 km. Il est important de mettre ces chiffres en comparaison.

Les pêcheurs illégaux font preuve de capacités permanentes d'adaptation : dissimulation dans la mangrove des navires surinamais qui pêchent de nuit, invention de dispositifs « anti-équipes de visite » du côté des pêcheurs brésiliens, avec un niveau de violence élevé pour les plus déterminés.

A ces acteurs « traditionnels » de la pêche illicite sont venus s'ajouter les Vénézuéliens. En 2020, 45 navires vénézuéliens bénéficient d'une licence attribuée par l'UE,

mais cette pêche légale vénézuélienne se double d'une pêche illégale (jusqu'à 10 pêcheurs vénézuéliens par jour dans la ZEE française).

Dans un avenir proche, la Guyane pourrait être confrontée à une pêche illégale chinoise. Un certain nombre de signaux faibles permettent d'envisager cette hypothèse, dont la présence de pêcheurs chinois dans les eaux du Suriname ou à quelques milles nautiques au-delà de la ZEE. La stratégie chinoise est globale et bien connue : déploiements de flottilles dans tous les océans, accompagnés d'investissements portuaires permettant le traitement et la distribution du produit de la pêche.

La mer est dangereuse et vaseuse en Guyane ; il n'y a pas chez les habitants de Guyane de culture de la pêche ; les quelques bateaux de pêche guyanais sont possédés par des armateurs, avec des équipages surinamais ou brésiliens, mal payés, ce qui n'est pas incitatif ; il n'y a donc pas de filière « pêche ».

Protéger nos ressources c'est un enjeu économique mais c'est aussi un enjeu de souveraineté. Car, suivant la phrase désormais bien connue : « ce qui n'est pas surveillé est pillé, ce qui est pillé finit toujours par être contesté. »

Le commerce des « vessies natatoires », en particulier, est une catastrophe pour la biodiversité. La vessie natatoire est un système de navigation des poissons, dont les asiatiques considèrent qu'il est aphrodisiaque. Il se négocie à Hong Kong à 1 000 € le kilo, contre 2-3 € le kilo de prix de vente du poisson en Guyane. Il faut 30 kg de poisson pour extraire 1 kg de vessie natatoire, sachant qu'après prélèvement de leur vessie natatoire, les poissons morts sont rejetés à l'eau.

La Marine défend donc un pré carré qui est sous-exploité par ses propres nationaux, et sur exploité par ses voisins. C'est une situation singulière. Je ne vous cache pas que je me suis interrogé, quand on voit la situation des pêcheurs français confrontés au Brexit, sur cette situation. J'en ai parlé au préfet du Morbihan qui est l'ancien préfet de Guyane : des filières pêches pourraient être structurées, à condition qu'il y ait une réelle volonté des responsables guyanais, ce qui n'est pas encore le cas.

L'action des forces armées est plus particulièrement centrée sur l'observation des activités de pêches, l'interrogation de navires de pêche, la vérification des journaux de bord, la vérification des engins de pêche et le contrôle des maillages, l'appréhension des navires, matériels et produits de la pêche.

Il y a deux types d'action : la surveillance quotidienne et des coups de poing, souvent par des fusiliers marins, car en face ils se heurtent à des actes violents, en particulier de la part des pêcheurs brésiliens, qui n'hésitent pas à utiliser des dispositifs anti-abordage (dont des tridents), des jets de matériel en tout genre (plombs, planches de bois, bouteille de gaz, etc.) sur les équipes de visite, à utiliser des sabres.

Les équipes de visite « traditionnelles » interviennent sur les embarcations ou « patouilles » coopératifs uniquement (principalement à la frontière du Suriname).

Seules les opérations de police des pêches renforcées par des unités aptes à l'assaut-mer (Opération MOKARRAN avec des commandos marine ou des fusiliers marins, Opération MAKO avec des gendarmes maritimes) permettent l'intervention sur des pêcheurs non coopératifs (brésiliens principalement).

Le nombre d'opérations renforcées vise à maintenir au juste besoin une pression permanente et dissuasive.

Dans une stratégie globale interministérielle de bout en bout, les opérations de POLPECHE aboutissent à un traitement judiciaire, avec de lourdes peines qui sont prononcées (prison ferme dans certains cas).

Il faut toutefois veiller à ce que ces opérations n'engendrent pas des prises de risques démesurées au regard des enjeux.

Une nouvelle procédure, dite de « dissociation » est testée, qui vise à ne ramener à terre pour les judiciaireiser que les pêcheurs les plus violents. Le traitement est plus léger et c'est très dissuasif si les peines sont lourdes.

La coopération internationale avec le Brésil et le Suriname reste évidemment un axe d'effort permanent.

En 2019, ce sont au total sur l'ensemble de la ZEE française 20 000 heures de mer (soit plus de 839 journées de 24 h) et 578 heures de vol qui ont été consacrées par la Marine nationale à la police des pêches. 254 contrôles de pêche ont été réalisés outre-mer, dont 150 ont débouché sur une sanction, soit un taux d'infraction de 59 %.

En Guyane plus spécifiquement, le bilan de POLPECHE s'élève à 169 contrôles, 24 déroutements et 62 traitements administratifs, 27 raccompagnements à la frontière. 255 km de filets ont été saisis, qui sont remontés par une embarcation originale, dite « remonte filets ». 1 tonne de « vessies natatoires » et 80 tonnes de poissons ont été saisis.

En novembre 2020, les FAG ont mené une importante opération qui a permis de saisir plus de 37 tonnes de poissons et 209 kg de vessies natatoires.

Comme nous l'ont dit les marins sur place, cette action sans cesse recommencée est un « acte de foi ». Mais il est essentiel de défendre notre souveraineté.

M. Richard Yung. – Je présente le dernier volet de notre mission, celui de la lutte contre le narcotrafic.

En préambule, je rappellerai que le taux de criminalité de la Guyane est le plus élevé de France, on compte par exemple 144 vols à main armée par an.

La situation est bien connue depuis le rapport de nos collègues Olivier Cigolotti et Antoine Karam, en septembre dernier, sur les passeurs ou « mules » qui ramènent la cocaïne de Guyane vers la métropole. Le rapport s'est surtout intéressé au trafic de cocaïne par voie aérienne.

Les chiffres donnés à Cayenne par le Procureur de la République sont saisissants : la production mondiale de cocaïne en Colombie, au Pérou et en Bolivie a triplé en 10 ans. Les trafiquants ont une stratégie d'inondation des marchés et de saturation des dispositifs de contrôle. La Guyane est la porte d'entrée vers l'Europe.

Le trafic entre Cayenne et Orly est estimé à 4 tonnes par an soit 20 % des entrées de cocaïne en France. Dans chaque vol Cayenne-Paris il y aurait 20 à 30 passeurs, dissimulant

en moyenne 2 kg de cocaïne, soit 40 à 60 kg de cocaïne par vol ! Il y a peu de temps, c'est même un militaire de Maripasoula qui a été attrapé à Orly.

Sur 800 comparutions immédiates en Guyane en 2020, 600 concernaient le trafic de drogue.

Comme l'a très bien décrit le rapport Cigolotti-Karam, outre l'enjeu qu'il représente en termes de santé publique, le trafic de cocaïne en provenance de Guyane pose des problèmes d'ordre public. Il gangrène tout le territoire métropolitain, avec une prédilection pour les villes de province, où il alimente la délinquance et l'économie parallèle.

En Guyane, ce trafic est très rentable : acheté 3 500 € le kilo, la cocaïne peut être revendue dix fois plus cher dans l'Hexagone. Les actes de violence liés au trafic se développent. L'Ouest du département est particulièrement touché et le Procureur de la République n'a pas caché le risque d'une dérive mafieuse.

Un détachement de l'office anti-stupéfiant, l'OFAST, a été créé à Cayenne et un plan interministériel a été mis en place. Il a permis une intensification des contrôles et une meilleure coordination entre les acteurs.

Sur le plan judiciaire, les acteurs ont mis en place une procédure simplifiée de plaider coupable et de déferrement, de telle sorte que seuls les récidivistes paraissent en comparution immédiate. 12 officiers de police judiciaire de l'OFAST se concentrent sur le traitement des filières logistiques ; les donneurs d'ordre sont au Suriname. Des arrêtés préfectoraux d'interdiction d'embarquer, procédure inventée à Cayenne, surnommée « arrêtés anti mules » s'est révélée particulièrement efficace (700 arrêtés ont été pris en 2019).

Sur le plan des moyens, en juin dernier, ont été installés à l'aéroport de Cayenne, deux scanners à ondes millimétriques permettant de mieux détecter la cocaïne dissimulée par les passeurs, qui ont permis la saisie de 22 kg de drogue.

Des saisies récentes - 600 kg saisis dans un véhicule en direction du port ; une saisie dans des containers sous un bâtiment ravitaillant le centre spatial - font craindre une massification et une diversification des flux logistiques. Le service des douanes a estimé que la voie postale était également utilisée.

En outre, les filières de soutien logistique sont communes à tous les trafics : drogue, or, migrants, etc. Ce sont les mêmes gangs qui mènent toutes ces activités illégales. Elles concentrent donc les efforts des services de lutte.

M. Christian Cambon, président. – Nous avons dégagé 7 pistes d'action que je vous présente brièvement.

D'abord les forces armées devraient mieux communiquer sur leur action pour préserver la biodiversité dans la forêt amazonienne. Qui a conscience que la France est une nation amazonienne ? Qui a conscience que nos légionnaires, nos marsouins se battent pour protéger la biodiversité ? Qui sait que sans eux, ce sont des milliers de km² de forêt primaire équatoriale qui disparaîtraient, si l'on en croit ce qui se passe actuellement au Brésil ? Qui sait qu'en Guyane les armées agissent en liaison avec le parc naturel régional et l'ONF ? Un effort de communication me semble indispensable.

Deuxième proposition, il faut adapter le droit aux spécificités guyanaises. La commission des lois a fait le même constat dans un rapport de février 2020 : il faut s'affranchir de rigidités qui résultent de l'application d'un logiciel administratif et normatif hexagonal à une réalité guyanaise totalement différente. Il faut adapter les règles de l'action publique. Quand il n'y a pas de route comme c'est le cas pour les communes de l'intérieur, et qu'il faut une journée pour rallier Cayenne, on comprend bien la difficulté. Des adaptations pourraient être le recours à la visioconférence. De même quand une interpellation a lieu dans la forêt amazonienne, le délai de transfert en pirogue fait courir un risque de procédure eu égard au délai de garde à vue : son point de départ serait retardé. Le procureur de la République est très gêné dans son action. Compte tenu du nombre important de reconnaissances de naissances frauduleuses, des procédures simplifiées sont nécessaires. Enfin, créer un délit minier aggravé quand il s'agit d'un espace naturel protégé permettrait de punir plus sévèrement les orpailleurs. L'article 73 de la Constitution prévoit la possibilité de telles adaptations ; nous allons les transmettre à la commission des lois.

Troisième proposition : évaluer périodiquement le niveau de la menace pesant sur le Centre spatial guyanais. Les moyens de protection sont aujourd'hui adaptés, mais il faut toujours veiller à ce que n'apparaissent pas des « trous dans la raquette ». En haut du spectre : on peut craindre une attaque de type terroriste par un aéronef par exemple ; il est possible de faire venir chasseurs, ravitailleurs, et Awacs en renfort, c'est la configuration renforcée « Bubo », mais en pratique cela n'est pas systématique et ne concerne que les mises en orbite de satellites sensibles.

En bas du spectre : le risque est évidemment la menace « drones ». Une intrusion ou un survol est un risque réputationnel important dans un contexte de concurrence ultra exacerbée des lanceurs spatiaux. Il faut que le Centre de Kourou soit dans une sécurité absolue. Le Centre spatial guyanais est donc responsable de la lutte anti-drones. Je ne dévoilerai pas publiquement leur stratégie et leurs moyens, sauf à dire que les moyens sont en place ou se mettent en place. C'est tout l'enjeu de ce qu'on appelle la protection « multicouche » qui est à la fois vitale et complexe. À notre sens c'est un point essentiel.

Quatrième proposition : étudier des ajustements mineurs liés au milieu équatorial. Nous rentrons avec une « liste de courses » pour le ministère des armées, que je vais transmettre à la ministre, qui est d'importance très variable.

L'ensemble des responsables militaires sur place passent un message et un seul : les FAG sont des forces « heureuses », le format est bien dimensionné, les moyens sont adaptés aux missions. « les FAG vont bien », c'était le mot introductif du général qui les commande, le Général Xavier Buisson, et cela fait plaisir à entendre.

Nous dirions plutôt, quant à nous, que les moyens théoriques sont adaptés aux missions, mais que les moyens réels peuvent progresser. Par exemple :

- Les gendarmes n'ont pas de liaison satellitaire en forêt ; or cela ne coûte que 10 000 euros/an ;

- Le système des « pots thermiques », explosifs qui permettent de détruire les installations d'orpillage, ne sont plus fabriqués il faut les remplacer ;

- L'armée de terre devrait compléter son paquetage « jungle » avec des chaussures Crocs et des réchauds de type « jet boil » mieux adaptés à ce milieu humide ;

- L'absence de tubes de déchargement pour les fusils HK416 fait peser un risque de sécurité au retour de mission.

Nous ferons rapport de ces différents points aux ministres concernés.

Cinquième proposition : développer l'économie touristique

« La Guyane n'attire pas mais elle séduit ». Les militaires, les gendarmes, les fonctionnaires rencontrés sur place disent tous la même chose : c'est le moins demandé des outre-mer, mais la demande de renouvellement ou de prolongation est très élevée.

Le potentiel touristique est sous-exploité ; la Guyane a un problème d'attractivité. Or les ressources sont nombreuses :

- Le tourisme de mémoire autour des îles du Salut et de l'histoire du bagne ;
- Le tourisme « high tech » autour du centre spatial guyanais qui ouvre des visites au public ;
- Le tourisme vert ou écotourisme. La forêt amazonienne est fascinante.

La Guyane pourrait devenir une vitrine française de la gestion durable de la forêt amazonienne qui trancherait avec les réalités voisines. Cela pourrait générer des ressources pour la population du fleuve, jeune, désœuvrée, cible de trafic en tous genres. Un engagement des collectivités locales et de l'Etat est nécessaire.

Sixième proposition : Faire un effort ponctuel de coopération vis-à-vis du Suriname.

La mission de délimitation de la frontière de l'ambassadeur Joly a créé une dynamique. Or le gouvernement du Suriname a changé et amorce un net changement de politique en matière de lutte contre les trafics et de préservation de l'environnement. Ce pays a vocation à devenir un petit « Koweït ». Nous préconisons d'y nommer un attaché de défense résident : avec très peu de ressources, nous avons un effet de levier possible. La coopération avec le Suriname est essentielle.

Dernière proposition : une montée en gamme technologique est nécessaire pour faire la différence par « l'intelligence ». Liaisons satellitaires, intelligence artificielle pour la reconnaissance des pirogues, moyens de renseignement pour la connaissance des flux logistiques pour casser les reins des trafiquants, moyens de détection des passeurs : partout le besoin de technologie et d'intelligence se fait sentir. Je citais cet exemple : quand vous savez que dans chaque avion d'Air France, vous avez 20 trafiquants et que vous ne pouvez même pas les appréhender, c'est tout de même assez regrettable.

Les Garimpeiros connaissent mieux la forêt équatoriale que les soldats français ; les soldats de Harpie nous ont dit que, du fait de l'éloignement de la métropole, le COMSUP a la main sur le service de soutien aux armées, ce qui est malgré tout un gage d'efficacité. Nos forces armées n'ont évidemment pas vocation à conduire des missions d'ordre public. Ce que je veux simplement souligner, c'est que ce déplacement a été tout à fait passionnant. C'est un territoire dont il faut véritablement s'occuper et nous pensons que c'est le rôle du Sénat et d'un déplacement comme le nôtre ; avec quelques améliorations, on pourrait considérablement accroître l'efficacité à la fois de nos forces armées et du dispositif

d'administration française, qui travaillent très bien ensemble mais qui pourraient aller plus loin.

M. Olivier Cigolotti. – Je salue la qualité de cette communication. Quatre jours, c'est à la fois court mais c'est aussi intense pour parcourir un territoire. Vous avez parfaitement mis en évidence les richesses de ce territoire, qui en sont aussi les principales fragilités. Je veux aussi saluer les préconisations que notre président a formulées, notamment sur la coopération avec le Suriname. Qu'il s'agisse d'orpaillage ou de narcotrafic, le Suriname joue un rôle clé. Lorsque nous avons examiné le rapport sur le trafic de stupéfiants en provenance de Guyane, nous avons identifié 43 petits aérodromes au Suriname qui n'ont pour principale activité que le narcotrafic. Nous avons pointé effectivement ce manque de coopération régionale et internationale avec le Suriname. Les dernières élections ont apporté des changements qui devraient permettre une meilleure collaboration.

J'avais eu l'occasion, avec notre collègue Philippe Paul, de me rendre en Guyane il y a maintenant deux ans, à la fin de l'opération Harpie I – puisqu'aujourd'hui nous en sommes, après 10 ans de fonctionnement, à Harpie II – et nos gendarmes qui font un travail remarquable sur ce territoire souvent hostile pointaient du doigt l'absence d'un état-major conjoint entre les forces armées guyanaïses et les services de gendarmerie. Aujourd'hui, c'est le cas, Harpie II a permis cette coordination. Est-ce que vous avez pu percevoir une amélioration dans l'action de nos forces et notamment de nos gendarmes, qui étaient souvent pénalisés par le manque de disponibilité de moyens aériens et par la nécessité de solliciter en permanence les forces armées guyanaïses pour obtenir à la fois des moyens humains mais aussi des moyens matériels ?

Félicitations aux uns et aux autres pour la qualité de ce travail.

M. Christian Cambon, président. – Effectivement, nous avons perçu, cette fois-ci, que tout le monde travaillait ensemble. Les gendarmes sont intégrés aux opérations Harpie car ils ont la possibilité d'être officiers de police judiciaire, donc de diminuer les délais de procédure. C'est une véritable amélioration.

M. André Gattolin. – Bravo à tous les rapporteurs. Cette communication est tout à fait passionnante et nous attendons le rapport. On a parlé des conséquences de l'orpaillage et du nombre de gendarmes et de soldats tués. Il y a aussi des résidents de la forêt amazonienne qui sont tués par les orpailleurs.

J'ai le souvenir, lorsque nous avons discuté en janvier 2012 de la loi sur la chasse, que nous avons adopté un amendement spécifique concernant la Guyane – un permis de chasse gratuit – pour que les populations isolées puissent être armées et se défendre. Je sais que ces mesures couraient jusqu'en 2020. Il me semble qu'il y a toujours un système préférentiel pour l'obtention du permis de chasse. Avez-vous eu connaissance d'éléments à ce sujet ? Ce système a-t-il été probant ? A-t-il joué un rôle préventif par rapport à l'intrusion des orpailleurs dans les zones assez reculées de la forêt équatoriale ?

M. Christian Cambon, président. – Je n'ai pas d'élément précis sur cette question que nous allons approfondir.

M. Robert del Picchia. – Il me semble que la commission devrait publier rapidement son rapport. Vos interventions comportent de très nombreuses informations que beaucoup de gens ignorent en France. Cela mérite une large communication.

M. Christian Cambon, président. – Cela fait partie de nos préconisations, notamment en ce qui concerne les forces armées, qui jouent un rôle essentiel en matière de protection de l’environnement. Nous essaierons de prendre des initiatives. Nos collègues sénateurs de Guyane ont aussi un rôle important à jouer. Nous sommes prêts à encourager leurs initiatives.

M. Olivier Cadic. – Je suis très sensible à cette communication qui recoupe ce que disent les pays d’Amérique latine : la France est présente sur ce continent et nombreux sont ceux qui souhaiteraient l’entendre davantage sur les problématiques géopolitiques.

Du fait de notre présence en Guyane, nous pouvons apporter beaucoup. La plus grande frontière terrestre de la France est celle de la Guyane et du Brésil. Les Brésiliens souhaiteraient par exemple pouvoir construire un hôpital avec le soutien de l’AFD à proximité de la Guyane pour éviter qu’il y ait une tentation pour certains Brésiliens de se rendre en Guyane pour se faire soigner. Le partenariat entre le Brésil et la partie limitrophe de la Guyane doit être développé. Votre communication a bien mis l’accent sur le Suriname mais je crois qu’il y a aussi une vraie attente du côté du Brésil.

M. Christian Cambon, président. – J’abonde dans ce sens : la coopération avec le Brésil nous a semblé essentielle, mais la partie brésilienne qui jouxte la Guyane est assez loin de Brasilia et donc les problèmes sont vus différemment. Sans le Brésil, il est difficile d’avancer sur beaucoup de sujets. On le voit bien du reste sur la Covid. Il reste des marges de progrès.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Cette situation comporte des similarités avec celle qui existe entre la République dominicaine et Haïti. La République dominicaine est prête à soutenir la construction d’hôpitaux du côté haïtien pour éviter que les Haïtiens ne viennent se faire soigner en République dominicaine. Nous devrions être plus attentifs à ce type de soutien.

Il me semble que l’on peut aller plus loin : la Guyane est un territoire français, c’est la France, donc il n’y a pas d’ambassade en Guyane alors que ses frontières mériteraient une forme de politique étrangère. Je crois qu’il nous manque cet élément là pour aller plus loin.

M. Christian Cambon, président. – Nous pourrions peut-être faire une huitième proposition sur la nécessité de renforcer nos liens de coopération diplomatiques, sanitaires, de défense etc. avec les voisins de la Guyane.

M. Olivier Cadic. – Le président du Sénat brésilien actuel est justement le sénateur qui représente la région limitrophe à la Guyane. C’est la raison pour laquelle mon attention a été attirée sur cette question par l’ambassadeur du Brésil. Il y a justement une possibilité pour le Sénat de travailler cette question de proximité territoriale.

M. Christian Cambon, président. – Nous l’inviterons.

La commission autorise la publication du présent rapport d’information.

Mercredi 27 janvier 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

La réunion est ouverte à 10 h 05.

**Contrat d'objectifs et de moyens (COM) de France Médias Monde – Examen
du rapport d'information (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Opération Barkhane – Échanges de vues préparatoire au débat (sera publié
ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 20.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 27 janvier 2021**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 9 h 30.***Perspectives financières du système de retraite - Audition de
MM. Pierre-Louis Bras, président du Comité d'orientation des retraites, et de
Renaud Villard, directeur général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous nous penchons ce matin sur les perspectives financières du système de retraite.

Il y a un an, les travaux de notre commission étaient presque entièrement consacrés à la préparation de l'examen, annoncé pour le mois d'avril, des projets de loi relatifs au système universel de retraite.

Ces textes prévoyaient une réforme en profondeur de l'organisation et de la gouvernance de notre système de retraite, tandis que des mesures paramétriques, définies par les partenaires sociaux dans le cadre d'une conférence sur le financement et l'équilibre des retraites, devaient garantir son équilibre financier à court terme.

La crise sanitaire a remis en cause ce schéma dont certains, dont nous étions, doutaient du réalisme et contestaient le calendrier : les conclusions de la conférence de financement n'auraient en effet été disponibles qu'après la première lecture au Parlement, ce qui permettait difficilement aux élus de se prononcer.

La crise sanitaire a aussi remis en cause le calendrier habituel de publication des rapports et avis des instances chargées d'élaborer des diagnostics et des recommandations sur notre système de retraite, généralement publiés au printemps et à l'été. C'est ainsi que le Comité d'orientation des retraites (COR) a actualisé ses projections financières le 26 novembre 2020 et que, sur la base de ces projections, le comité de suivi des retraites (CSR) a rendu un avis le 21 décembre 2020.

Les retraites constituent le premier poste de dépenses de notre protection sociale. Avant même la crise sanitaire, nous savions que le système de retraite était confronté à des difficultés de financement à court terme, sous le seul effet de la démographie. C'était au demeurant la mission confiée à la conférence de financement que de définir les conditions d'un retour à l'équilibre avant l'entrée en vigueur du système universel de retraite.

La crise sanitaire n'a pas fait disparaître cet enjeu de financement des retraites, mais l'a aggravé par un choc sans précédent sur les recettes. Le CSR souligne qu'en toute hypothèse, « le système reste sous-financé sur les vingt-cinq prochaines années ».

Pour évoquer la situation financière actuelle du système de retraite et ses perspectives à court, moyen et long termes, nous entendons ce matin M. Pierre-Louis Bras, président du COR et M. Renaud Villard, directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat, qui sera ensuite disponible en vidéo à la demande.

Nous avons bien conscience que le sujet qui nous occupe ce matin est très évolutif ; de nouvelles projections du COR sont d'ailleurs attendues au printemps prochain. Toutefois, ainsi que le souligne l'avis du CSR, deux chantiers restent ouverts pour les années qui viennent : l'effacement des déséquilibres induits par la crise ou préexistants à celle-ci, et la relance d'un processus d'harmonisation des règles.

Sur ce deuxième point, il me semble peu probable, en dépit de certaines déclarations, que la réforme systémique revienne à l'ordre du jour à brève échéance. Le projet de loi a néanmoins eu l'avantage de faire consensus, sinon sur les solutions apportées, du moins sur le constat d'une certaine injustice du système actuel du fait de grandes disparités. Des correctifs pourraient être apportés sans attendre un improbable « grand œuvre ». Il est donc nécessaire de faire un point ce matin sur ce sujet des retraites.

M. Pierre-Louis Bras, président du comité d'orientation des retraites. – Les projections que je vais évoquer ont été établies en novembre à partir des prévisions économiques de court terme, elles-mêmes établies en septembre, qui ont permis de bâtir la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale. Elles sont donc à prendre avec beaucoup de précautions.

S'agissant des prévisions démographiques, nous utilisons le scénario central établi par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Nous avons pris en compte la mortalité appréciée après la première vague, mais pas après la deuxième.

Si la baisse du PIB pour 2020, initialement évaluée à 10 %, sera vraisemblablement plutôt de l'ordre de 9 %, le scénario d'une reprise forte en septembre 2021, avec une croissance du PIB de 8 %, semble douteux. De même, les prévisions reposent sur un scénario de retour à une croissance normale en 2024, ce qui ne constitue à ce stade qu'une hypothèse. Quoi qu'il en soit, telles sont les prévisions sur lesquelles reposent nos projections.

Le ratio des dépenses de retraites rapportées au PIB s'établissait à environ 11 % en 2000. Il est passé à 14,1 % en 2014. Cela s'explique par l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du baby-boom en 2005, et à partir de 2008, aux effets de la crise sur le PIB. Entre 2014 et 2019, le ratio est passé de 14,1 à 13,8 % grâce aux effets des réformes de 2010 et de 2014, des sous-indexations au régime général et dans les régimes de retraite complémentaires Agirc-Arrco et à la reprise économique qui est intervenue en 2015-2016.

En 2020, du fait de l'effondrement du PIB, les dépenses de retraite se sont élevées à 15,2 % du PIB. En cas de forte reprise, la part des dépenses dans le PIB devrait diminuer pour retrouver son niveau de 2014 à l'horizon 2030. En 2070, elle devrait s'établir entre 13,8 % et 11,6 %.

Cette projection de stabilisation intègre le vieillissement de la population. Alors qu'il y a actuellement 1,7 cotisant pour un retraité, il n'y en aura plus que 1,3 en 2070. Mais dans le même temps, la baisse progressive du taux de remplacement liée à l'indexation des pensions sur les prix tirera les dépenses de retraites vers le bas.

La crise de la covid a eu pour effet de dégrader les prévisions pour la période 2020-2030, mais on observe qu'à très long terme, la situation est un peu meilleure après la crise. Cela s'explique par une diminution des droits constitués pendant la crise, par une amélioration du modèle Agirc-Arrco et par la prise en compte de nouvelles hypothèses qui nous ont été fournies par le Gouvernement sur la part des primes des fonctionnaires.

S'agissant du solde, les taux de cotisation étant très différents en fonction des régimes – 28,2% pour les salariés du privé sous le plafond de la sécurité sociale, 85 % pour la fonction publique d'État civile, 137 % pour la fonction publique d'État militaire et 41,75 % à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) – j'indiquerai non pas un solde, mais trois. À taux de cotisation constant, l'évolution de la part des rémunérations des fonctionnaires dans l'ensemble des rémunérations peut modifier sensiblement le niveau de ressources du système de retraite. Selon les projections fournies par le Gouvernement, la part des traitements indiciaires des fonctionnaires dans la masse totale des rémunérations est appelée à baisser.

Nos projections relatives au solde des retraites sont donc présentées selon trois conventions comptables : la convention dite « effort de l'État constant » (EEC), la convention dite « taux de cotisation constant » (TCC) et la convention dite « équilibre permanent des régimes » (EPR), car pour la fonction publique d'État, la règle est que les cotisations s'ajustent aux dépenses. Dans le cadre de la conférence de financement, le Gouvernement avait choisi de prendre la moitié des résultats des conventions EEC et EPR.

Nous observons une très forte dégradation du solde du système de retraite jusqu'aux années 2010-2012, puis un progressif retour vers un équilibre relatif en 2019, notamment parce que les dépenses de retraites ont un peu baissé et qu'on a augmenté les cotisations. En 2020, la situation s'est fortement dégradée puisque le déficit représente 1,1 % du PIB, soit environ 24 milliards d'euros. Les prévisions indiquent que cette situation devrait perdurer jusqu'en 2030 même si le déficit se réduit progressivement. Selon les conventions, le solde en 2030 varie entre - 0,3 % et - 0,9 % du PIB.

Ce solde ne tient compte ni des charges ni des frais financiers. Certains régimes ont constitué des réserves. Leur montant total s'élevait fin 2019 à 157,9 milliards d'euros pour les régimes, auxquels on peut ajouter les 33,7 milliards du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), dont il faut déduire l'ensemble des dettes qui ont été accumulées dans certains régimes, d'un montant de 37 milliards d'euros, soit un actif net de 155 milliards d'euros ou de 6,4 % du PIB. Cette situation s'est certes dégradée en 2020, mais l'actif net du système de retraite reste significatif.

J'en viens à la question des ajustements. Dans la convention EEC, pour être à l'équilibre en 2030, il faudrait que l'âge conjoncturel de départ à la retraite atteigne non pas 63,2 ans comme cela est prévu, mais 63,5 ans. Par ailleurs, si on voulait équilibrer structurellement le système de retraite pour les vingt-cinq prochaines années sans modifier l'âge de départ en retraite, il faudrait augmenter les cotisations de 0,5 %.

Ces calculs ont toutefois des limites : repousser l'âge de la retraite aurait des effets sur les finances publiques, notamment sur les dépenses de revenu de solidarité active (RSA), de pensions d'invalidité, d'allocation chômage, etc. Par ailleurs, ces calculs sont purement comptables, c'est-à-dire qu'ils n'intègrent pas de bouclage macroéconomique. Les effets de l'augmentation des cotisations sur l'activité économique sont susceptibles de contrecarrer

l'effet recherché. Les projections que je viens de vous présenter ne sont en aucun cas une analyse approfondie des effets des mesures qui peuvent être prises en matière de retraite.

M. Renaud Villard, directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. – En 2020, le solde projeté de la CNAV s'établit à -11 milliards d'euros du fait de l'érosion brutale de la masse salariale. À moyen terme, quelle que soit la vigueur de la reprise, nous prévoyons un rattrapage relativement lent. Le solde devrait s'établir à -14 milliards d'euros en 2030 et à -35 milliards d'euros en 2060. Ceci s'explique assez largement par le fait que le régime général porte les déficits de nombreux régimes de retraite.

Les leviers classiques d'équilibrage sont le niveau des pensions, l'effort contributif demandé aux actifs et la durée de cotisation, que ce soit par l'âge d'ouverture des droits ou par la durée d'assurance. Je précise toutefois que l'âge moyen de départ à la retraite en 2035 sera à 64 ans alors que l'âge légal est à 62 ans. Il existe donc un écart entre les comportements et les marqueurs législatifs.

Nous avons établi l'an dernier, à votre demande, deux projections consistant à augmenter de deux ans soit l'âge légal de départ à la retraite soit la durée d'assurance requise. Si les effets sont comparables à court terme, avec des rendements autour de 15 milliards d'euros, les effets de long terme diffèrent. Le rendement de la modification de l'âge d'ouverture des droits baisse à moyen terme, l'âge effectif de départ à la retraite devenant bien supérieur à l'âge légal.

La durée d'assurance requise a un effet extrêmement puissant pour des générations rentrant à 21-22 ans sur le marché du travail, parfois de manière hachée et donc sans acquérir de trimestres. Si ces personnes doivent travailler 45 ans en ayant des années pleines qu'à partir de 23 ans, l'effet est extrêmement puissant. L'effet serait tellement puissant que le solde sur le long terme serait excédentaire.

Enfin, la divergence entre les deux scénarios s'exprime mécaniquement par un effet montant de pension. L'âge d'ouverture des droits, en forçant les comportements et en interdisant les départs avant 64 ans, dans le scénario que vous nous avez demandé de simuler, augmente le niveau des retraites : les actifs devront cotiser plus. La durée d'assurance a tendance à éroder le montant moyen des retraites en imposant plus régulièrement des décotes. Cela explique aussi le rendement séparé.

Ces deux effets s'équilibrent. Certes, le rendement financier est bien au-delà de tous les équilibres requis pour le système de retraite. Mais les deux forces s'équilibrent si l'on augmente de deux ans l'âge légal et de deux ans la durée d'assurance requise. À court terme, ces scénarios rétabliraient très fortement l'équilibre, mais à moyen terme, en 2040-2050, ils produiraient un suréquilibre du régime de retraite.

La notion d'équilibre ou de suréquilibre des régimes de retraite est une convention. L'enjeu est l'effort consenti par la Nation pour le système de retraite et donc la proportion de la richesse nationale qui lui est consacrée. Dans ce cas, il y aurait une diminution très nette de la part du PIB consacrée aux retraites.

Voilà les deux scénarios que vous nous avez demandé de simuler. Nous vous transmettrons une note plus complète pour préciser les effets sur le solde et sur les niveaux de pensions répartis en fonction des déciles et des genres.

Au-delà des perspectives financières, vous évoquez les possibles pistes de convergence et de simplification dans la gestion des régimes, indépendamment des équilibres financiers.

A déjà été engagée une série de simplifications et de convergences, notamment la liquidation unique des régimes alignés, qui conduit à aligner en gestion les principaux régimes des salariés. Plus récemment, la loi a supprimé le régime social des indépendants et a intégré une bonne partie des travailleurs indépendants, artisans et commerçants, au régime général. C'est une convergence organique, structurelle et institutionnelle.

Sont tout aussi puissantes, et parfois plus visibles et essentielles pour les assurés, les convergences en matière d'offre de services, à hauteur d'assuré : malgré la persistance de 43 régimes, il faut un interlocuteur unique. Nous travaillons avec ambition sur ces démarches pour réussir ce pari. Un assuré doit avoir face à lui des administrations et des services publics qui ont internalisé la contrainte et qui renvoient un visage uni. Il faut éviter de renvoyer l'assuré de guichet en guichet, comme dans les *Douze travaux d'Astérix*...

Nous avons déjà dépassé cette phase de l'administration kafkaïenne, et travaillons résolument à plus de convergence, notamment entre les deux principaux régimes de retraite de base et la complémentaire, la CNAV et l'Agirc-Arrco, afin d'éviter qu'un assuré ait deux fois les mêmes pièces justificatives à produire. De nombreuses simplifications peuvent être envisagées par voie réglementaire ou législative.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie de vos interventions.

M. René-Paul Savary, président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), rapporteur pour l'assurance vieillesse. – Je siége au COR avec Mme Monique Lubin. Voyez la complexité des dossiers ; il est important de les entendre plusieurs fois, et régulièrement, pour les assimiler au mieux... Il y a des effets cycliques ou contracycliques, positifs ou négatifs... Il faut toujours relativiser et garder tous les critères en tête. C'est un exercice difficile...

Nos amendements portaient sur deux ans de report de l'âge d'ouverture des droits et, dans le dernier PLFSS, sur un an assorti d'une accélération du dispositif « Touraine » sur la durée d'assurance, donc l'effet était différent. Nous sommes conscients que nous devons prendre nos responsabilités. Quel que soit le mode de calcul – par annuités, à prestations définies, ou un système à points, universel et à cotisations définies – les règles sont les mêmes : on peut jouer sur les cotisations, l'âge de départ ou la durée de travail.

Où en est l'équilibre de la CNAV avec les baisses de cotisations importantes dans le privé, notamment du fait d'un recours massif à l'activité partielle ? La mortalité supplémentaire réduira les dépenses de 0,5 milliard d'euros. C'est peu par rapport aux 22 milliards d'euros de recettes en moins... Vous avez un déficit chaque année, certes de l'épaisseur du trait, mais qui s'épaissit de plus en plus. Il faut prendre le problème à bras-le-corps si vous me permettez cette expression.

Attention aux réserves ; M. Bras en a dressé une vision macro-économique. Les réserves appartiennent à certains régimes, comme les complémentaires, et non à tous. On ne peut pas prélever dans ces réserves librement, comme on l'a fait dans le Fonds de réserve des retraites (FRR) pour financer la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Ces

réserves du FRR ont d'ailleurs fondu comme neige au soleil et une part des 33 milliards d'euros annoncés est déjà fléchée.

Ne tombons pas non plus dans la facilité du « Quoi qu'il en coûte » avec la dette. Sinon, cela remettrait en cause le système par répartition, dans lequel, par définition, les actifs actuels paient pour les retraités actuels. Si vous transférez la charge à la génération suivante, celle-ci devra non seulement payer pour les retraites, mais rembourser en plus la dette... En France, nous avons mis nos œufs dans le même panier, à la différence des autres pays qui ont une part de capitalisation. Ce sujet pourra être abordé dans le débat.

Quel est l'impact de l'activité partielle ? Celle-ci a ouvert droit à des trimestres supplémentaires validés, mais *via* le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et non par des cotisations : il y a moins de cotisations, et donc à terme moins de retraites.

Soyons attentifs au partage de l'effort, notamment par rapport aux conséquences de la crise sur le niveau de vie des retraités. Actuellement, celui-ci est légèrement supérieur au salaire moyen (103 %). Avec la crise, le PIB diminue, le chômage augmente. Les retraites vont donc représenter 15 % du PIB, contre 14 % auparavant, et le revenu moyen des retraités s'élèvera à 110 % du salaire moyen environ. C'est un niveau comparatif et non absolu en pouvoir d'achat. Une fiscalité supplémentaire sur les retraités partagerait par exemple l'effort, mais elle peut dégrader fortement les retraites ; soyons prudents.

Vous avez envisagé les convergences. Où en êtes-vous du groupement d'intérêt public (GIP) Union retraite qui permet d'avoir une réponse unique sur l'état prévisionnel de sa retraite ? Avez-vous continué à travailler sur la réforme et renforcé les convergences notamment pour les réversions entre public et privé ? Les travaux de préfiguration du régime universel sont-ils restés lettre morte, comme nous l'a affirmé la direction du budget à l'automne, ou avez-vous travaillé sur ce sujet ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Merci de vos précisions fort utiles, issues des rapports – excellents ! – du COR.

Il faut bien indiquer la provenance des réserves. Une grande partie provient du privé avec l'Agirc-Arrco, et des libéraux. Les retraites du privé représentent plus de 80 % des actifs. Restent ensuite les professions libérales et les fonctionnaires. On ne fait pas suffisamment apparaître ces différences, et que l'essentiel de l'effort repose sur le privé.

Tenons compte aussi du panier de recettes : est-il selon vous toujours cohérent ? Avec un système de retraite par répartition, théoriquement, les cotisations doivent équilibrer les pensions. Néanmoins, il faut compenser les régimes spéciaux ; pour ceux-ci, on fait appel à des contributions autres. Aux cotisations s'ajoutent des ressources comme la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), la taxe sur les salaires ou d'autres taxes. Or, on voit des demandes d'exonération apparaître à chaque projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS)...

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Avec Laurence Cohen, nous pensons évidemment que tout ceci mènera à cotiser plus, travailler plus et gagner moins, et ce n'est pas qu'un slogan...

Je ne partage pas l'avis de M. Vanlerenberghe. Ce ne sont pas que les salariés du privé qui auront moins de retraites, mais aussi les fonctionnaires. Auparavant, les

fonctionnaires de catégorie C, à petit salaire, voyaient leurs six derniers mois d'activité pris en compte pour le calcul de leur retraite. Désormais, ce sera l'ensemble de la carrière – certes en prenant en compte les primes, mais celles-ci n'étaient pas soumises à cotisation, et les fonctionnaires de catégorie C touchent très peu de primes.

Les organisations syndicales et patronales ont repris les concertations avec le Gouvernement pour un nouveau dialogue social. Les sujets de l'assurance chômage et des retraites restent sur la table, malgré l'importance de la pandémie.

Le président du CSR a appelé le Gouvernement à réagir face à l'aggravation des déséquilibres entre les cotisations et les pensions de retraite. Le CSR propose de rééquilibrer le déficit des retraites françaises en réduisant les pensions des retraités. Estimez-vous également qu'il est nécessaire de réduire les pensions pour garantir le financement du régime en sous-indexant les retraites ? Les retraités sont-ils mieux lotis que les actifs ?

Mme Monique Lubin. – Je partage l'avis de M. Savary : c'est parfois de l'hébreu pour les non-initiés... J'espère que nous avons tous compris les différents scénarios présentés, et que les commentaires péremptaires sur la situation de notre régime de retraite n'ont pas cours. Avant la pandémie, en 2019, le système de retraite était quasiment à l'équilibre, nous disaient les experts – cela ne vient pas de moi. Or souvenez-vous : on nous assurait qu'il fallait absolument, et très rapidement, réformer le système de retraite. Un secrétaire d'État avait même déclaré que si rien n'était fait dans les trois ans, on ne pourrait plus payer les pensions !

Bien sûr, la crise de la covid-19 a tout fait basculer. Il serait dangereux de prendre des mesures actuellement. Attendons de voir quand et comment nous sortirons de cette crise.

Cependant, je ne suis pas de ceux qui disent qu'il ne faut rien faire. Mais rappelons que la réforme Touraine produit ses effets : l'âge de départ à la retraite à 62 ans reste certes théorique, mais il ne faut pas y toucher. Il garantit à tous ceux qui ont commencé à travailler tôt de partir à un âge décent ; j'y suis très attachée. Ne décidons pas d'augmenter le nombre de trimestres sans réfléchir aux conditions de travail.

Mme Michelle Meunier. – Certes, le calendrier est bousculé avec la crise sanitaire. Mais selon la loi, nous devrions connaître les chiffres en juillet pour préparer le PLFSS. Là, les délais sont largement dépassés...

Que pensez-vous de l'opportunité d'un PLFSS rectificatif, qui pourrait se justifier sur les retraites et le financement de la cinquième branche ?

M. Renaud Villard. – L'équilibre des régimes de retraite est très sensible. Nous sommes passés d'un déficit modéré de 3 milliards d'euros en 2019 à un déficit de 11 milliards d'euros en 2020. Ces 8 milliards d'euros supplémentaires sont dus à de nombreux effets de yoyo.

Un effet a été massif : la baisse de 10 milliards d'euros des cotisations perçues, en raison d'une moindre activité, du chômage partiel et de la réduction de la masse salariale. Il y a d'autres effets de second ordre : un effet direct sur les prestations avec 120 à 150 millions d'euros « d'économies » en raison de la surmortalité, et 20 millions d'euros de dépenses supplémentaires pour les réversions puisque nous assurons également le veuvage. Les retraites reflètent donc l'ensemble des évolutions sociales et législatives. Nous allons avoir un

milliard d'euros de cotisations supplémentaires grâce au Ségur de la santé, qui va améliorer le solde du régime général dans cinq ans. La réforme du congé paternité réduira le solde de 100 millions d'euros dans deux ou trois ans, car les pères ne cotisent pas durant leur congé.

La retraite est le reflet des choix sociétaux, ce qui nécessite de toujours réajuster les trajectoires.

Monsieur Savary, je suis prudent quant à l'impact du chômage partiel, car peu de personnes partent en retraite juste après. Avant le correctif, nous estimons qu'il y aura environ 300 millions d'euros de dépenses en moins en 2040, car les retraites seront moins élevées du fait de la perte des droits à retraite. Mais comme le chômage partiel risque de durer, on estime que ce chiffre atteindra 500 à 600 millions d'euros. L'effet sera rattrapé par la validation de trimestres de solidarité prévus par le PLFSS pour les personnes au chômage partiel en raison de la crise.

Nous avons avancé sur le droit à l'information, et franchi deux étapes de coordination interrégimes. La première étape, ancienne, d'un droit à l'information tous les cinq ans, date de la loi de 2003, et est montée en puissance dans les années 2010. Seconde étape, l'information et les outils sont communs : l'assuré peut réaliser des simulations en ligne sur tous les régimes.

Dernière étape, au-delà de la surcouche commune – le *front office* – nous devons coordonner les 43 arrière-boutiques des différents régimes... C'est une marche à franchir.

Monsieur le rapporteur général, le panier de recettes du régime général est cohérent : 85 % des recettes sont assises sur les rémunérations. Il est important de lier l'effort contributif aux droits à pension acquis sur les salaires ou les revenus d'activité. Les recettes sont pour deux tiers des cotisations, et pour 20 % des contributions assises sur les salaires, comme la contribution sociale généralisée (CSG). Ce lien entre montant de salaire et cotisations souligne la confiance dans le système et la force du politique.

Le système de retraite est très technique, mais c'est aussi un espace politique – et il ne m'appartient pas d'en juger : la vision a un impact social de très long terme. Un jeune prendra sa retraite 45 ans après...

Il ne m'appartient pas non plus de juger des pistes évoquées par le CSR sur la sous-indexation des retraites. Une sous-indexation rapporterait entre 2 et 3 milliards d'euros. Baisser les retraites aurait un effet plus important – 30 milliards d'euros si on les diminue de 10 % –, mais une acceptabilité sociale plus compliquée...

Le technicien que je suis garde un très mauvais souvenir de ces lois rectificatives... Proposer un PLFSS rectificatif est toujours une possibilité, mais c'est d'une complexité redoutable, c'est très long et très lourd : il faut refaire tous les chiffrages, toutes les hypothèses pour tous les régimes. Néanmoins, le politique prend le pas sur l'administratif...

M. Pierre-Louis Bras. – Pour prévoir un PLFSS rectificatif, il faudrait savoir quelles mesures prendre. Je n'ai pas à me prononcer sur l'avis du CSR sur le niveau de vie des retraités, car le CSR et le COR sont très différents. Le niveau de vie, ce n'est pas le niveau des retraites ni le niveau des salaires, mais l'ensemble des revenus primaires reçus par un ménage : revenus du travail, du capital, revenus de transfert comme les retraites ou les

prestations sociales, auxquels on retire tous les impôts directs – impôts sur le revenu, taxe d’habitation... – et on le ramène à la taille du ménage. Pour un ménage de deux personnes, on divise par 1,5, car il y a des économies d’échelle.

En 2019, le niveau de vie des retraités s’élevait à 103 % de celui de l’ensemble de la population. Nous ne prenons pas en compte le fait que les retraités sont le plus souvent propriétaires de leur logement ; si l’on intégrait ce loyer fictif, leur niveau de vie serait à 109 % environ. Nous ne prenons pas non plus en compte les transferts des retraités vers les plus jeunes, supérieurs aux transferts ascendants.

En 2020, leur niveau de vie va augmenter, car le niveau de vie de la population, malgré la baisse du PIB, a été préservé. L’État emprunte et alimente le niveau de vie par des aides et le chômage partiel. Mais cela va se réduire ensuite. Le montant des retraites par rapport aux salaires va baisser, selon nos projections à comportement constant. Les futurs retraités peuvent réagir pour conserver leur niveau de vie relatif, en épargnant plus pendant la vie active et avoir davantage de revenus du capital, ou en décalant l’âge de leur retraite pour bénéficier d’une surcote.

Nous disposons de données précises depuis 1996. Le niveau de vie des retraités est stable depuis cette période, mais il a augmenté depuis 1970. En 1970, les retraités avaient un niveau de vie atteignant 70 % de celui de la population générale ; il est de 100 % depuis la fin des années 1990. Mais il va se réduire pour revenir au niveau des années 1980. Sur le fait que le niveau de vie des retraités est supérieur à celui des actifs, les Français ne nous croient pas : pour 55 % d’entre eux, le niveau de vie des retraités est moindre que celui du reste de la population ; pour 24 %, il est équivalent ; pour 24 % seulement, il est meilleur. L’idée que les retraités sont pénalisés reste très forte, à la différence des statistiques. Bien évidemment, il y a des retraités modestes et d’autres aisés.

Les retraités sont une catégorie statistique et non des individus. C’est un groupe qui chaque année voit disparaître une partie de ses membres, décédés, et de nouveaux individus le rejoindre. Nous avons modélisé ce qui s’est passé pour un individu retraité né en 1932 et qui aurait pris sa retraite en 1992 : l’évolution de son pouvoir d’achat, indexé sur les prix, aurait dû être stable. S’il est non-cadre, il a vu son niveau de vie se maintenir, puis se dégrader sous l’effet des sous-indexations des pensions qu’il perçoit de l’Agirc-Arrco et de la CNAV. Cela a contribué au fait qu’il y ait moins de dépenses de retraite dans le PIB. Pour un cadre, c’est totalement différent, en raison des prélèvements sur ses retraites et des sous-indexations : l’Agirc a beaucoup moins bien indexé que l’Arrco, et la CSG sur les pensions des cadres a augmenté dans les années 1990. Désormais, le niveau de vie du retraité-cadre est de 14 % inférieur à celui qu’il avait en 1992. Les catégories statistiques ne nous disent pas ce que vit un individu.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie. Vous nous montrez l’importance de vous entendre régulièrement.

M. René-Paul Savary, président de la Mecss, rapporteur sur l’assurance vieillesse. – Le COR a réalisé un travail très intéressant, loin des reproches de noyer les choses. Mais cela montre la complexité du sujet. Le rôle du COR n’est pas de prendre des décisions, mais d’établir des statistiques.

Pour éviter de mettre en place un dispositif brutal, trop violent, il est important de décider bien en avance, en raison du délai entre la prise de décision et l’application.

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 5.

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

Mercredi 20 janvier 2021

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

La réunion est ouverte à 16 h 45.

**Audition de Mme Corinne Le Quéré, présidente, et de M. Olivier Fontan,
directeur exécutif du Haut Conseil pour le climat**

M. Jean-François Longeot, président. – Madame la Présidente du Haut Conseil pour le climat (HCC), merci d’avoir répondu à notre invitation en visioconférence. Vous êtes actuellement à Londres. Monsieur le directeur, merci de votre présence parmi nous.

Mes chers collègues, quelques semaines après la remise du rapport du Haut Conseil sur le climat sur l’empreinte environnementale de la 5G au Président du Sénat, et quelques semaines avant le début de l’examen parlementaire du projet de loi Climat, il nous a semblé important de pouvoir entendre à nouveau le Haut Conseil pour le climat.

Nous avons déjà eu le plaisir, Madame la Présidente, de vous entendre en février dernier. Depuis lors, nous savons que l’actualité du Haut Conseil pour le climat a été très chargée et vos publications très nombreuses.

Je commencerai par aborder votre rapport de décembre dernier sur l’empreinte environnementale de la 5G. Je rappelle qu’il s’agissait du premier avis rendu par votre instance sur une saisine d’une des chambres du Parlement.

Le président du Sénat vous avait en effet saisi sur proposition de notre commission, en mars dernier, alors que nous avons lancé des travaux relatifs à l’empreinte environnementale du numérique. Je le souligne, car il est important à nos yeux que votre puissance d’expertise et votre indépendance puissent servir à éclairer les débats publics et la représentation nationale.

Il s’agit également de la première évaluation de l’empreinte environnementale de cette nouvelle technologie mobile, dont nous aurions souhaité, vous le savez, qu’elle puisse être réalisée avant le début de son déploiement, regret que vous partagez d’ailleurs, puisque votre rapport appelle à la systématisation de l’évaluation *ex ante* de l’impact environnemental de ce type de technologie.

Bien entendu, je vous laisserai nous présenter les conclusions de ce rapport et ses principales recommandations. Sans vouloir en déflorer le contenu et sans anticiper ce que diront nos rapporteurs, MM. Chevrollier et Houllegatte, votre rapport nous semble très largement aligné avec la proposition de loi visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique en France que le Sénat a adoptée la semaine dernière à la quasi-unanimité.

Là où vous estimez que la feuille de route gouvernementale n’apporte pas pour le moment de garantie que la somme de ces mesures se traduise par moins d’émissions de gaz à

effet de serre, nous estimons que les initiatives législatives du Sénat offrent au contraire de nombreuses réponses aux recommandations formulées dans votre avis.

Je rappelle par ailleurs que l'audition d'aujourd'hui s'inscrit dans un contexte particulier, puisque le projet de loi Climat devrait être bientôt présenté au Parlement. L'étude d'impact, publiée dans la presse, estime que le projet de loi sécurise à ce stade *a minima* la moitié de la réduction des émissions de gaz à effet de serre à réaliser d'ici 2030, sans qu'il ne soit clairement établi si le plan de relance contribue à l'autre moitié des réductions escomptées.

Madame la présidente, avez-vous été consultée par le Gouvernement pour établir ces estimations ? Le cas échéant, quel regard portez-vous sur ces chiffres ? Le cumul du plan de relance et du projet de loi Climat met-il selon vous la France sur les rails de la trajectoire bas-carbone ?

Je rappelle enfin que vous avez publié ces derniers mois plusieurs autres rapports importants portant notamment sur les émissions de carbone importées et sur les émissions du secteur du bâtiment. Le plan de relance et les premières dispositions du projet de loi Climat vous semblent-ils répondre aux constats et aux recommandations de ces avis ?

Avant de vous laisser répondre à ces premières questions, j'aimerais profiter de ce propos liminaire pour vous rappeler notre double engagement.

Tout d'abord, nous nous engageons à nous appuyer sur votre expertise. Nous espérons que la saisine sur l'empreinte environnementale de la 5G ouvrira la voie à de nombreuses autres saisines.

D'ailleurs, lors de la dernière loi de finances, notre commission, à l'initiative de son rapporteur budgétaire, François Calvet, avait souhaité augmenter les moyens mis à disposition du Haut Conseil pour le climat de 0,5 million d'euros à 2 millions d'euros, afin d'accroître ses effectifs à la hauteur de ceux dont dispose son homologue britannique, qui emploie 24 personnes. Notre proposition n'avait malheureusement pas été suivie.

Nous nous engageons par ailleurs à jouer par nos travaux de contrôle un rôle de vigie et d'impulsion. Cela a été le cas pour l'impact environnemental du numérique en 2020. Cela pourrait être le cas à propos de la compensation carbone, sur laquelle notre commission lancera très prochainement une mission d'information.

Je vous laisse la parole, Madame la Présidente, pour aborder le rapport 5G et apporter de premiers éléments de réponse au sujet du projet de loi Climat.

Mme Corinne Le Quéré, présidente du Haut Conseil pour le climat. – Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, merci de nous entendre aujourd'hui. Merci également pour votre engagement.

Pour mémoire, le Haut Conseil pour le climat est un organisme indépendant chargé d'évaluer la stratégie du Gouvernement en matière de climat et d'éclairer les débats de manière neutre. Nous publions un rapport annuel qui dresse l'état des lieux, auquel le Gouvernement doit apporter une réponse devant le Parlement et le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans les six mois. Nous pouvons être saisis par les présidents des deux chambres ou nous autosaisir. Nous vous remercions donc pour votre saisine à propos de la 5G.

Je survolerai dans un premier temps les éléments les plus importants que nous avons publiés depuis l'été dernier.

Avant la crise de la Covid-19, les émissions de gaz à effet de serre de la France diminuaient, mais seulement de 1 % par an. Cette baisse était trop faible par rapport à la trajectoire vers la neutralité carbone établie dans la loi énergie-climat, qui fixe à la neutralité carbone un cap en 2050.

Les émissions des quatre grands secteurs ont toutes dépassé le seuil prescrit pour la période budgétaire 2015-2018. On parle ici du secteur du transport, qui est le plus problématique, qui n'a pas diminué depuis dix ans, et des secteurs du bâtiment, de l'industrie et de l'agriculture qui, eux, diminuent trop lentement.

Nous avons identifié un manque de pilotage de la stratégie bas-carbone par le Gouvernement et avons établi un certain nombre de recommandations portant, en particulier, ainsi que vous l'avez mentionné, sur le besoin d'évaluer les mesures mises en place et de réaliser un suivi.

Avec la crise de la Covid-19, nous enregistrerons cette année une baisse des émissions importantes de l'ordre de 10 %. Cette baisse n'engage pas les changements structurels dont nous avons besoin, car nous avons les mêmes routes, les mêmes voitures, les mêmes systèmes de chauffage, les mêmes industries. En soi, la baisse associée aux mesures de confinement ne changera donc pas la trajectoire des émissions, qui devraient remonter aussitôt le confinement relâché.

À l'inverse, les mesures qui sont mises en place pour relancer l'économie en sortie de crise vont la structurer et pourraient permettre de rattraper le retard pris par la France sur ses objectifs climatiques, mais risquent en même temps d'enfermer le pays dans des activités fortement émettrices.

Notre rapport annuel a identifié que beaucoup d'investissements nécessaires pour répondre à l'urgence climatique créent de l'emploi et présentent des bénéfices en termes de bien-être. Plusieurs ont été repris dans le plan de relance.

Les premiers travaux d'évaluation du plan de relance engagés par le Gouvernement au regard du climat permettent d'entamer une réflexion par rapport à l'efficacité des mesures mises en place. Ces travaux constituent une importante étape pour mieux piloter la transition vers la neutralité carbone mais, dans leur forme actuelle, ne permettent pas de s'assurer de la cohérence du plan avec l'objectif national de neutralité carbone.

En effet, une telle évaluation doit prendre pour référentiel la trajectoire bas-carbone définie par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC). Cette trajectoire progresse jusqu'à la neutralité carbone en 2050. Les émissions actuelles nous en écartent.

En suivant une approche qui prend comme référence la SNBC, le montant favorable aux réponses climatiques, que nous avons estimé de 28 milliards d'euros, est proche de l'estimation du Gouvernement, bien que 2 milliards d'euros demeurent ambigus et dépendront des conditions de mise en œuvre.

Toutefois, la partie du plan de relance qui ne concerne pas directement les investissements bas-carbone comporte des risques importants, car ces investissements,

lorsqu'ils ont pour finalité la production et la consommation sans conditionnalité climatique, nous éloignent de la trajectoire.

Afin d'améliorer l'efficacité de la dépense publique au regard du climat, le Haut Conseil pour le climat a fait un certain nombre de recommandations en préconisant de renforcer la compatibilité du plan de relance avec l'objectif de neutralité carbone, en orientant non seulement les 30 milliards d'euros, mais également les 70 milliards d'euros supplémentaires du plan de relance vers des modes de production et de consommation bas-carbone, par exemple au regard de l'emploi et de la formation destinés à la transmission des mesures de crise, qui doivent viser le long terme. Ceci est très important pour orienter les investissements dans le secteur privé.

Il s'agit de construire une nouvelle trajectoire pour l'ensemble de la société, de former de nouvelles filières, par exemple en matière de rénovation énergétique des bâtiments, mais aussi de stockage de l'énergie, d'évaluer sa mise en œuvre en développant un pilotage capable d'ajustements en fonction des résultats et d'en suivre les effets régressifs pour que la transition n'accroisse pas les inégalités.

L'effort de verdissement du plan de relance français est parmi les plus importants à l'échelle mondiale. Sous réserve de sa mise en œuvre et en particulier de son insertion dans une perspective décennale, le plan de relance pourrait constituer une contribution significative à la réorientation de la trajectoire actuelle par rapport au cap de la neutralité carbone.

Le secteur du bâtiment est le secteur le plus soutenu, à raison, par les mesures du plan de relance. Il est responsable de 18 % des émissions directes de gaz à effet de serre en France – ces émissions provenant principalement du chauffage –, et de 28 % en comptant la production d'électricité et de chaleur par les centrales électriques et thermiques pour les bâtiments. Ce secteur peut et doit donc être complètement décarboné pour que la France atteigne son objectif de neutralité carbone en 2050.

Les émissions de ce secteur dans la dernière décennie diminuent, mais pas assez rapidement, et le bâtiment n'a pas atteint son objectif de réduction des émissions durant la période du premier budget carbone.

Le Gouvernement nous a demandé de comparer les actions de la France avec celles de quatre autres pays, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suède. Tous les pays ont du mal à atteindre leurs objectifs dans ce secteur. Seule la Suède a réussi à pratiquement décarboner le secteur du bâtiment.

La France possède les logements les plus énergivores par rapport aux autres pays étudiés. Alors que la décarbonation dans le logement, avec le temps, se fait à peu près au même rythme que dans les autres pays, il se réalise plus lentement pour les bâtiments tertiaires, les bureaux, etc.

En France, le problème que nous avons identifié vient principalement du fait que les rénovations ne permettent pas d'améliorations suffisantes de la performance énergétique. Aujourd'hui, la logique de rénovation par gestes isolés prédomine. Elle consomme des moyens importants, mais a peu d'efficacité, faute de contrôle et d'ambition.

Pour suivre les objectifs fixés par la stratégie nationale bas-carbone, le nombre de rénovations performantes devrait être multiplié par cinq d'ici 2022, et par dix d'ici 2030.

Le défi pour décarboner ce secteur est donc double : premièrement, accélérer le rythme des rénovations profondes pour en avoir plus par année, deuxièmement conserver ce rythme dans la durée sur plusieurs décennies.

En s'appuyant sur les expériences étrangères et les expérimentations déjà en place dans les territoires français, nous avons formulé un ensemble de recommandations : concentrer les aides et les efforts sur les rénovations en profondeur soit globalement, soit par groupe de gestes cohérents, et les conditionner aux gains de performance ; développer plus fortement l'offre de chauffage bas-carbone, par exemple, les pompes à chaleur électriques et les réseaux de chaleur urbains, qui nous permettent de décarboner entièrement le bâtiment ; rénover les bâtiments publics pour donner l'exemple ; soutenir les obligations de rénovation qui réduisent les vulnérabilités ; mieux associer la rénovation dans les plans territoriaux et intégrer l'adaptation au réchauffement climatique ; suivre en urgence et évaluer les politiques de rénovation énergétique du bâtiment en publiant les travaux, même préliminaires, de l'Observatoire de la rénovation énergétique.

Notre rapport démontre et détaille le besoin d'un engagement massif et durable de l'État et du secteur privé dans les dix prochaines années au moins pour décarboner le secteur du bâtiment.

Passons à présent à la maîtrise de l'empreinte carbone de la France...

La contribution de la France aux émissions de gaz à effet de serre mondiales ne se limite pas aux émissions territoriales, mais inclut aussi les émissions qui sont liées aux échanges internationaux. Il s'agit des émissions qui sont importées et produites à l'étranger pour être consommées en France, moins les émissions qui sont exportées et les émissions des transports internationaux.

L'empreinte carbone de la France s'élève à 11,5 tonnes de CO₂ par habitant, ce qui est 70 % plus élevé que les émissions territoriales, qui sont couvertes par les engagements climatiques actuels de la France.

Toutes ces émissions doivent baisser pour répondre au réchauffement climatique. La partie domestique est clairement de la responsabilité de la France, la partie importée constituant une responsabilité partagée entre la France et les pays partenaires.

L'empreinte carbone qui peine à diminuer cache une augmentation continue des émissions associées aux produits importés. Cette augmentation des importations est principalement causée par l'augmentation de la consommation, et en particulier des produits électroniques et électriques.

Les changements de la structure du commerce comme le déplacement des usines vers l'Asie jouent un rôle dans l'augmentation des émissions importées, mais bien plus faible que l'augmentation de la consommation.

Lorsqu'on étudie l'origine de l'empreinte carbone en se référant au niveau des importations jusqu'au lieu de la dernière transformation – c'est-à-dire tout ce qui est labellisé « produits France » –, on observe que plus des trois quarts des émissions importées sont liés aux décisions des entreprises et des ménages français.

Afin de maîtriser son empreinte carbone, la France pourrait adapter ses stratégies industrielles pour aider les entreprises à mieux tenir compte de leurs émissions importées.

C'est le levier le plus important dont nous disposons. Ceci pourrait par exemple, au sein de la loi Pacte, grâce à des stratégies par filière, permettre de développer un score carbone pour les produits et créer un effet d'entraînement permettant de mieux informer les ménages de l'offre qui leur est proposée.

Il faut aussi, au sein de l'Union européenne, encadrer les échanges commerciaux internationaux par la réduction des émissions importées et continuer d'orienter la coopération internationale de la France vers les engagements climatiques dans les autres pays afin de réduire les émissions associées aux importations à la source.

La loi énergie-climat prévoit un plafond indicatif pour l'empreinte carbone dès 2022. Nos analyses montrent qu'une trajectoire menant à 80 % de réduction de l'empreinte carbone en 2050 par rapport à 2005 serait du même niveau que l'objectif de neutralité carbone en 2050 pour les émissions territoriales.

Enfin, le Sénat nous a saisis afin que nous rédigeons un rapport sur l'impact carbone du déploiement de la 5G.

L'empreinte carbone du numérique s'élève aujourd'hui en France à environ 15 mégatonnes de CO₂ par an, soit 2 % de l'empreinte carbone totale dont je viens de parler.

Nous avons, pour évaluer de manière quantitative le déploiement de la 5G, développé trois scénarios qui vont jusqu'à 2030. Nous les avons comparés à deux scénarios de non-déploiement de la 5G par rapport à la 4G et au Wifi.

Notre rapport montre qu'en l'absence de mesures complémentaires, et selon l'intensité du déploiement, l'impact carbone de la 5G pourrait représenter entre 2,7 et 6,7 mégatonnes de CO₂ en 2050. Il est donc susceptible d'augmenter significativement les émissions de ce secteur. Je relève que, même sans la 5G, les émissions provenant du secteur du numérique ne diminuent pas.

D'où viennent les émissions supplémentaires dues à la 5G ? Les trois quarts de la hausse sont imputables à un renouvellement plus rapide des terminaux, comme les smartphones, l'émergence de nouveaux terminaux pour connecter les objets entre eux, mais aussi à l'extension de l'infrastructure numérique, avec davantage d'antennes et de centres de données.

Ces émissions se situent principalement à l'étranger. Le reste est dû à l'augmentation d'électricité. En théorie, la production d'électricité supplémentaire s'insérera dans le système d'échange de quotas d'émission européen (SEQE), mais ceci ne garantit pas que la France atteigne ses objectifs. Il convient donc de demeurer vigilant afin que la demande supplémentaire soit bien gérée.

La première étape d'une maîtrise de ces émissions associées à la 5G et la publication d'une stratégie quantifiée de réduction des émissions importées du numérique, intégrée à la feuille de route sur l'impact environnemental du numérique, est actuellement en préparation.

La feuille de route doit impliquer les industriels et les entreprises du secteur du numérique et mandater l'Arcep pour proposer des engagements dans le cadre du cahier des charges d'utilisation des fréquences 5G.

Il convient également pour les vendeurs de terminaux et fournisseurs de services numériques d'informer, de sensibiliser et de responsabiliser les usagers particuliers et les entreprises aux bonnes pratiques afin d'éviter le gaspillage ou l'utilisation disproportionnée d'énergie associée aux services numériques.

La contribution potentielle de la 5G à la transition bas-carbone dans les autres secteurs – diminution de la demande en transport, efficacité de l'industrie, amélioration de l'efficacité énergétique – repose actuellement sur peu d'évaluations quantifiées ou sur des analyses théoriques. Pour mettre en place ces bénéfices dans les autres secteurs, il faut aussi agir au niveau de cette feuille de route afin de mettre les éléments en place et réaliser un suivi pour que le numérique puisse nous aider à réduire nos émissions dans l'ensemble de l'économie.

Les impacts de la 5G sur les émissions de gaz à effet de serre doivent être anticipés et maîtrisés. Comme pour toute technologie, une étude d'impact est nécessaire en amont de l'attribution des fréquences.

Le Haut Conseil pour le climat est en place depuis deux ans. Nous avons publié deux rapports annuels. Le Gouvernement doit maintenant répondre à notre rapport 2020. Nous avons recommandé depuis le début de piloter plus fermement et de manière centrale la stratégie nationale bas-carbone, d'en développer les différents aspects avec les acteurs concernés par filière, par ministère et par région, afin de fixer un cap clair à l'ensemble de la société, avec des évaluations et un suivi continu pour que nos efforts soient efficaces, nous aident à accélérer la baisse des émissions en France et à jouer pleinement notre rôle de *leader* international dans la lutte contre le réchauffement climatique.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci, Madame la Présidente. La parole est aux commissaires.

M. Stéphane Demilly. – Le plan de relance mis en place pour relancer l'économie à la suite de la pandémie de Covid-19 devait également être le socle de projets compatibles avec la transition bas-carbone et les objectifs climatiques de la France, dont nous parlons souvent.

Dans votre avis du 15 décembre dernier sur la contribution de ce plan à la transition écologique, vous indiquez que le Gouvernement doit renforcer la compatibilité du plan de relance avec l'objectif de neutralité carbone. Certaines mesures s'avèrent, selon vous, encore trop ambiguës, voire défavorables, et s'inscrivent dans la continuité des émissions actuelles trop élevées de la France.

L'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 nécessite en effet des mesures claires et efficaces, l'urgence climatique ne nous permettant plus de laisser place à l'ambiguïté.

Nous le savons, le recours aux énergies renouvelables est un élément clé dans la lutte contre le changement climatique et, parmi les solutions qui ont le « vent en poupe », l'éolien continue sa progression.

Dans ce domaine, trois régions françaises se distinguent tout particulièrement, totalisant à elles seules plus de 60 % de la production d'origine éolienne de l'Hexagone : le

Grand-Est, l'Occitanie et ma région, les Hauts-de-France, qui produit le quart de l'éolien français.

La filière emploie 1 500 personnes et compte 439 parcs éoliens de toute nature et de toute puissance mais, vous le savez, l'implantation d'éoliennes, aussi bien terrestres qu'en mer, fait surgir de nombreuses craintes et soulève de nombreuses polémiques. Des associations du milieu de la pêche sont par exemple opposées à l'implantation de plus de 60 éoliennes en mer, au large du Tréport et de Dieppe. Trois procédures sont engagées au niveau national et européen devant le tribunal administratif de Nantes, le Conseil d'État et même le tribunal de l'Union européenne.

La transition bas-carbone et le respect des objectifs climatiques de la France ne se feront pas, selon moi, sans une participation active des territoires et de leurs citoyens. Nous avons déjà alerté le Gouvernement sur le manque de dialogue politique et opérationnel avec les services de l'État et sur la nécessité d'établir un dialogue plus étroit entre l'État, les régions et les territoires afin de permettre une territorialisation effective du plan de relance, la stratégie et les choix d'investissement devant, me semble-t-il, être construits en toute transparence et avec un peu plus de concertation.

De quelle façon mieux inclure les territoires au sein d'une concertation active afin de soutenir la transition écologique et les objectifs climatiques de la France, tout en prenant en compte les particularités territoriales ?

Mme Marie-Claude Varailas. – Comment le Haut conseil pour le climat a-t-il été associé aux travaux de la Convention citoyenne pour le climat ?

Par ailleurs, si la rénovation énergétique des logements est une question essentielle, s'agissant des transports, la proposition destinée à faire du ferroviaire le véritable levier de la réduction des émissions de gaz à effet de serre nous semble prioritaire. C'est la raison pour laquelle mon groupe a déposé une proposition de résolution pour un plan Marshall du fret, qui permettrait de déclarer cette activité d'intérêt général et de la relancer. Qu'en pensez-vous ?

Par ailleurs, quelle appréciation portez-vous sur la réforme de la Constitution, annoncée par le président de la République, alors que la Charte de l'environnement a déjà valeur constitutionnelle ?

Enfin, pouvez-vous nous éclairer sur les moyens dont vous auriez besoin pour mener à bien l'ensemble de vos missions ?

M. Guillaume Chevrollier. – Vous avez évoqué l'impact environnemental du numérique. Nous vous avons déjà interrogée à ce sujet dans le cadre des travaux menés par la mission d'information sur l'impact environnemental du numérique, qui a ensuite fait l'objet d'une proposition de loi adoptée la semaine dernière par une large majorité au Sénat pour limiter le renouvellement des terminaux. Ce sont des pistes que vous avez évoquées. L'avis du Haut Conseil pour le climat conforte d'ailleurs les orientations du diagnostic par rapport au développement de la 5G et au renouvellement des terminaux.

Notre proposition de loi et les orientations de votre avis sont convergentes. Allez-vous pouvoir appuyer notre texte auprès du Gouvernement pour qu'il puisse rapidement

être inscrit à l'agenda de l'Assemblée nationale et que cette proposition puisse entrer dans le droit positif le plus rapidement possible ?

Votre recommandation sur les conditions environnementales qui devraient être inscrites dans le cahier des charges des fréquences concernant la 5G fait partie des dispositions très concrètes votées dans le cadre de notre proposition. C'est la raison pour laquelle je souhaitais intervenir.

Mme Angèle Prévile. – Vous avez évoqué la nécessité de baisser les gaz à effet de serre. Le secteur des transports, avec 29 %, apparaît comme le plus important. Il n'a pas diminué depuis dix ans. C'est donc là que devaient se porter les efforts.

Or le ferroviaire, qui a été mis de côté depuis très longtemps, peine à repartir. Quant à l'automobile, nous n'avons pas fait d'efforts concernant son usage, notamment s'agissant des véhicules très lourds ou des SUV. Qu'en pensez-vous et que pourrait-on mettre en place ?

Pour ce qui est du bâtiment, je partage votre idée pour l'avoir défendue dans l'hémicycle à propos du fait que nous devons développer une rénovation thermique bien plus globale – mais nous n'en prenons pas le chemin.

Enfin, s'agissant de l'empreinte carbone de la France, vous avez insisté sur l'augmentation des importations qui induit une croissance de l'empreinte carbone. Malheureusement, la réduction de la consommation et de notre empreinte n'est globalement pas mise en avant. Tout le monde étant libre de consommer, comment faire pour limiter les gaz à effet de serre dans un monde où chacun fait quasiment ce qu'il veut ?

M. Joël Bigot. – Vous avez indiqué que le Haut Conseil pour le climat était un organisme indépendant. On peut souvent mesurer la pertinence de ses avis, qui rejoignent d'ailleurs parfois nos analyses.

Ainsi, celui de décembre 2020 sur le premier plan de relance pointe-t-il de nombreux points faibles et angles morts dans l'action du Gouvernement. Vous indiquez par exemple que 70 % des investissements du plan de relance se placent dans la continuité des émissions actuelles.

Par ailleurs, vous défendez l'écoconditionnalité des aides apportées par l'État aux activités économiques – ce que nous avons soutenu ici en vain lors du dernier projet de loi de finances. Vous parlez même d'un risque de verrouillage de la trajectoire bas-carbone en raison d'un soutien à des activités fortement émettrices à long terme.

J'aimerais vous interroger sur deux sujets qui me tiennent à cœur, en premier lieu la rénovation thermique des bâtiments, pour laquelle il existe des marges de progression et, d'autre part, les mobilités.

J'imagine que vous avez pris connaissance du projet de loi issu des travaux de la Convention citoyenne pour le climat. L'étude d'impact n'est malheureusement pas à la hauteur des avis rendus par le Haut Conseil pour le climat. Le Conseil national pour la transition écologique (CNTE) est également assez critique, notamment s'agissant des mesures qui n'y figurent pas, comme celles sur la forêt, au sujet de la protection de la biodiversité, le conditionnement des aides publiques, les subventions, la baisse des crédits de production, le

crédit d'impôt recherche, le programme d'investissements d'avenir (PIA) concernant l'évolution positive du bilan de gaz à effet de serre.

Que pensez-vous de l'interdiction dès 2025 de la commercialisation de véhicules neufs très émetteurs envisagée en 2030 par le projet de loi et du renforcement de la fiscalité automobile ?

Enfin, quelles sont vos recommandations pour améliorer la prise en compte de justice sociale dans la transition écologique ?

M. Didier Mandelli. – Vous avez publié un rapport en juillet 2019 établissant des recommandations sur l'évaluation des lois en cohérence avec les ambitions afin de répondre à une saisine du Gouvernement. Vous aviez formulé huit recommandations. Six mois plus tard, dans un nouveau rapport, vous estimiez que « *les politiques climatiques ont vu leur gouvernance se renforcer, mais l'évaluation des lois au regard du climat a peu progressé* ». C'est un constat d'échec par rapport aux huit recommandations du rapport de juillet 2019.

Ma question est d'ordre général : le Haut Conseil pour le climat a-t-il le sentiment d'être écouté et entendu par le Gouvernement ? Ses avis sont-ils suivis d'effets à ce stade ?

Plus généralement, considérez-vous que le projet de loi Climat est à la hauteur des enjeux compte tenu des nombreux sujets qui y figurent ou qui n'y figurent pas ? Le Sénat a eu l'occasion de les traiter depuis de nombreuses années au travers des différents projets de loi de finances, quelquefois avec des amendements qui ont été refusés par les gouvernements successifs et qu'on a pu retrouver dans la Convention citoyenne, alors que certains élus, au Sénat et ailleurs, préconisent un grand nombre de ces actions...

M. Ronan Dantec. – Je voudrais revenir sur le chiffre de 27 % d'émissions en moins en 2030, même si je suis sûr qu'on sera à 55 % une fois que nous aurons adopté les amendements présentés au Sénat !

Ce chiffre de 27 % représente-t-il la trajectoire prévisible pour la France en 2030 ou ne s'agit-il que de l'impact complémentaire de la loi Climat ? Dans ce cas, ce serait bien plus positif. Il est important qu'on ait une meilleure idée de ce chiffre et que l'on sache ce que la loi comporte de plus.

A contrario, que manque-t-il par rapport à la vision quantitative du Haut Conseil ?

Vous avez par ailleurs évoqué la Suède. Ce pays a de bons résultats en matière de CO₂, car il est à présent totalement adossé à l'électricité d'origine renouvelable, avec beaucoup d'hydroélectricité. Cela signifie-t-il que la seule solution pour tenir nos objectifs réside dans l'électrification globale de nos sources d'énergie, adossées à du peu carboné, notamment du renouvelable, le nucléaire, comme l'a dit Gérard Mestrallet ce matin, étant trop cher ?

M. Éric Gold. – Dans vos différents rapports sur le climat, vous appelez à ce que la stratégie nationale bas-carbone soit articulée à toutes les échelles, afin de permettre une meilleure appropriation des enjeux par les acteurs locaux.

Les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) sont des documents clés pour les politiques publiques locales. La responsabilité de leur mise en œuvre revient désormais à

l'échelon intercommunal. Les élus municipaux et intercommunaux ont donc un rôle déterminant à jouer pour accélérer la transition écologique.

Convaincu de la pertinence de l'échelon local dans la réduction des gaz à effet de serre, j'aimerais savoir si vous avez des pistes pour mieux soutenir les collectivités afin de leur permettre d'être plus efficaces dans ce domaine.

J'insiste enfin sur la nécessaire articulation voire la levée des incohérences entre la stratégie bas-carbone, qui relève du national, les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui dépendent des régions et les plans climat-air-énergie territoriaux, qui se rattachent aux intercommunalités. Il faut également traiter les incohérences qui peuvent exister par rapport au projet de loi issu de la Convention citoyenne pour le climat. Comment faire pour parvenir aux chiffres que vous avez présentés ?

Mme Denise Saint-Pé. – Dans votre rapport, vous dites que vous adhérez à la Règlementation environnementale 2020 (RE 2020), qui n'est pas encore finalisée, mais qui est « sur les rails » et semble exclure le gaz de la rénovation des logements. Certes, le gaz est parfois issu des énergies fossiles, mais également des énergies renouvelables, comme le biogaz. C'est une piste que nous pourrions explorer. Quelle est votre position à ce sujet ?

Vous avez par ailleurs affirmé que les pompes à chaleur électriques constitueraient l'avenir. Je suis très sceptique à ce sujet.

D'autre part, vous regrettez dans votre rapport que le ferroviaire à grande vitesse ne soit pas soutenu dans le cadre du plan de relance, contrairement au secteur aérien. Avez-vous ciblé les axes ferroviaires qu'il serait pertinent de faire passer en ligne à grande vitesse pour que ce mode de transport rapide et neutre en carbone puisse remplacer efficacement l'aérien ?

M. Jacques Fernique. – Vous l'avez dit, la crise de la Covid-19, qui est loin d'être terminée, nous a contraints à faire en 2020 bien mieux en termes de baisse de gaz à effet de serre que les années précédentes. Vous avez toutefois prévenu qu'il y aurait un rebond.

Est-ce inéluctable ou a-t-on quelques raisons sérieuses de penser que la crise de la Covid-19 peut aussi contribuer à créer des changements structurels dans notre politique climatique ?

Mme Corinne Le Quéré. – Je laisserai la parole à Olivier Fontan pour répondre à certaines questions régionales.

Tout d'abord, nous avons, dans notre rapport annuel, relevé que la définition de justice sociale varie beaucoup selon les acteurs. Il est donc extrêmement important que les individus ou les entreprises qui s'engagent dans la transition bas-carbone le fassent le plus activement possible.

La Convention citoyenne pour le climat, par exemple, est un modèle que l'on pourrait éventuellement répliquer au niveau régional, mais d'autres mécanismes sont également à mettre en place.

Quels sont-ils ? Nous ne les avons pas détaillés, mais des compromis ponctuels, régionaux devront intervenir compte tenu du contexte. Vous avez mentionné l'éolien : il existe des régions où cette technologie fonctionne très bien, avec des bénéfices pour l'emploi local et régional, mais on trouve ailleurs beaucoup d'oppositions. Le travail que l'on doit y faire est plus important pour avancer ou développer une contribution appropriée en matière de prix du carbone ou de développement de l'hydrogène, etc.

Comment avons-nous été associés aux travaux de la Convention citoyenne pour le climat ? Nous avons produit des informations pour les citoyens. Nous avons rédigé des documents et réalisé beaucoup d'auditions. Plusieurs de nos membres se sont rendus devant la Convention citoyenne pour dresser l'état des lieux de la situation. Deux d'entre eux ont été impliqués dans le comité de pilotage de la Convention citoyenne pour le climat. À part cela, nous n'avons pas eu d'échanges formels. Les citoyens disposaient de leurs propres mesures.

Le secteur ferroviaire a été évoqué dans plusieurs interventions. Il pourrait contribuer de façon importante à la transition bas-carbone. C'est un des aspects de la stratégie nationale bas-carbone.

Lors du premier plan de soutien, en mai-juin, le ferroviaire n'avait pas fait l'objet d'un soutien dans notre rapport annuel. On a dressé une liste de mesures pour tous les secteurs et étudié les mesures de soutien à l'emploi présentant des bénéfices pour le bien-être, mais aidant aussi à réduire les émissions à court terme ou à plus long terme.

Les investissements réalisés en sortie de crise permettent de soutenir et de créer de l'emploi en vue de soutenir la transition vers la neutralité carbone. C'est très important dans le secteur du bâtiment, mais aussi dans celui du transport, en particulier ferroviaire.

Quelles lignes de train seraient les plus efficaces ? Nous n'avons malheureusement pas la capacité de descendre jusqu'à ce niveau de détail, mais je pense que si le Gouvernement promeut le ferroviaire, il conviendra d'effectuer une étude d'impact sur la réduction des émissions.

En ce qui concerne nos moyens, le HCC dispose de six personnes. Vous avez fait remarquer que le Haut Conseil britannique dispose de quatre fois plus de personnel. Nous devons mener beaucoup d'analyses, et Olivier Fontan vous confirmera qu'on a beaucoup de mal à s'en sortir. Ainsi, votre saisine est arrivée en mars et nous n'avons réussi à publier notre analyse qu'en décembre, car nous étions débordés.

Vous m'avez posé une question spécifique sur la réforme de la Constitution. Le Haut Conseil pour le climat ne s'est pas penché sur les mesures de la Convention citoyenne. Nous avons dit que le Gouvernement doit valoriser les propositions de la Convention citoyenne, car il s'agit d'un travail remarquable, demandé par le Gouvernement. Si les actions ne sont pas suivies, le Gouvernement doit se justifier clairement.

Il ne s'agit pas, pour répondre au réchauffement climatique, de mettre un instrument en place et de s'arrêter là. Il faut que toutes les décisions soient cohérentes, que l'on ait des stratégies d'ensemble par filière, par ministère, que l'on mette en place un financement à long terme et que l'on assume l'éducation et la formation en supprimant tous les obstacles.

C'est donc un signal très clair qu'il faut envoyer à l'ensemble de la société. Le dialogue qui s'installe avec cette réforme de la Constitution aide à préciser les positions et à en débattre.

Merci d'avoir confirmé que notre rapport va dans la même direction que ce que vous avez conclu dans vos propres analyses. Nous avons été auditionnés à l'Assemblée nationale ce matin. Pour ce qui est du point de vue politique, nous n'avons pas vocation à intervenir.

S'agissant de l'automobile, le secteur a connu peu de progrès avant la crise de la Covid-19. La loi d'orientation des mobilités (LOM) a été promulguée il y a un an. En réponse à notre rapport annuel de 2019, le Gouvernement s'est engagé à réaliser une évaluation des lois un an après leur promulgation. La LOM devrait donc être évaluée très rapidement, et le Gouvernement pourra nous dire ce qu'il a prévu. Cela va nous aider à faire baisser les émissions de ce secteur.

Je relève que le problème automobile se rencontre partout, même au niveau européen. L'Europe a pour objectif de réduire les émissions de 55 % en 2030. Elle va devoir revoir toutes les directives propres à ce secteur pour répondre aux défis de la décarbonation de l'automobile.

Pour évaluer les progrès, nous nous basons sur ce qu'on trouve dans la stratégie nationale bas-carbone du Gouvernement. On note que l'électrification de l'automobile est un sujet central. Par contraste, le gaz renouvelable ne concerne qu'une petite partie de l'automobile ou du bâtiment, même s'il s'agit d'un sujet important. Le biogaz doit être développé pour les poids lourds, mais cela ne retire rien au besoin d'électrification du secteur automobile.

La sobriété est un des piliers de la décarbonation, avec l'efficacité énergétique et l'utilisation d'énergies bas-carbone. Cependant, la crise de la Covid-19 a eu un impact forcé sur la consommation. Ceci peut nous permettre de réduire nos émissions, qui ont diminué d'environ 30 % au plus haut de la crise. Cela n'empêche pas que nous avons besoin d'une approche d'ensemble pour réaliser des investissements permettant de réduire nos émissions si l'on veut parvenir à la neutralité carbone.

Nous nous sommes effectivement prononcés en faveur de l'écoconditionnalité des aides. C'est une mesure que l'on peut mettre en place pour encadrer le reste du plan de relance, qui ne constitue pas un financement en faveur des infrastructures bas-carbone. Quand on soutient des secteurs très énergivores, comme l'automobile ou l'aviation, un suivi est nécessaire pour aider ces secteurs à se transformer et à prendre leur place dans cette trajectoire qui nous mène vers la neutralité carbone.

Des méthodes ont été proposées par l'Ademe, comme l'initiative ACT (Assessing low carbon transition), qui permet d'accompagner les entreprises pour opérer ce suivi. On voudrait les voir l'utiliser de manière plus ambitieuse.

Le Gouvernement nous écoute-t-il ? Un an et demi après notre installation, nous constatons que la gouvernance climatique a été renforcée en France. Le climat occupe 30 % des investissements du plan de relance. C'est un des seize piliers du pacte productif. On parle beaucoup de climat en France.

Cependant, les mesures et leur évaluation ont peu progressé. On nous a promis d'évaluer la LOM, la loi ELAN, la loi Egalim, mais ces évaluations n'ont pas été publiées à ce jour.

On constate néanmoins des progrès en matière d'évaluation. Ainsi, le plan de relance a été évalué. Même imparfaite, cette évaluation existe. Elle permet de soulever des questions, de réfléchir à l'évolution du plan de relance et de passer à l'étape suivante.

Le projet de loi Climat comporte une étude d'impact qui inclut une évaluation. Celle-ci est réalisée en suivant la trajectoire nationale bas-carbone. C'est donc une évolution positive par rapport à l'évaluation du plan de relance.

Toutefois, l'évaluation qui a été faite répondra, au mieux, à la moitié de la trajectoire vers une réduction des émissions de 40 % en 2030. Il faut donc au minimum soutenir l'autre moitié de manière continue, avec des stratégies par filière, par ministère, par région, afin d'augmenter le niveau et d'avoir une perspective à dix ans pour orienter l'ensemble des acteurs.

Enfin, le rebond dû à la Covid-19 sera-t-il fatal ? Lors de la crise financière de 2008-2009, certains des investissements qui ont été réalisés en matière d'énergies renouvelables solaire et éolienne ont permis de faire chuter les prix. Ces technologies ont pu ainsi prospérer dans la décennie qui vient de s'écouler, mais aucun gouvernement n'a depuis orienté l'ensemble des mesures vers la neutralité carbone. La plupart des investissements ont été réalisés en faveur d'une énergie carbonée. Le rebond a totalement éliminé la décroissance des émissions que l'on avait connue en 2009.

Est-on dans le même cas aujourd'hui ? Pas tout à fait, car beaucoup de pays européens ont investi dans les infrastructures bas-carbone. La majorité est cependant réalisée en faveur d'une économie carbonée, tant en Europe qu'ailleurs.

On s'attend à un rebond si on n'apporte pas immédiatement des corrections. Sera-t-il aussi violent que lors de la dernière crise ? C'est difficile à dire au point où nous en sommes. Je ne suis pas sûre aujourd'hui que l'on n'assiste pas à un rebond important.

Est-ce inéluctable ? Non ! Peut-on ancrer les changements structurels ? On parle en particulier du transport. Le télétravail pourrait éventuellement soutenir une réduction des émissions dans le secteur des transports, mais il faut compter avec une possible augmentation du recours à l'automobile, qui permet de renforcer la distanciation sociale. Il faut donc procéder à des investissements en matière de mobilité active, comme le vélo et la marche en ville, qui pourraient aider à réduire et contrôler les émissions.

L'effet sera plus important s'agissant des investissements à long terme destinés à décarboner à la base tous les secteurs de l'économie.

Je cède la parole à M. Fontan afin qu'il puisse ajouter quelques éléments.

M. Olivier Fontan, directeur exécutif du Haut Conseil pour le climat. – La question des régions et l'articulation avec les acteurs locaux sont un sujet qu'on a assez largement abordé dans le rapport annuel sur la neutralité carbone publié en juin 2020. On y soulignait que les régions avaient un rôle de chef de file pour le climat et quelques compétences directes sur la conduite opérationnelle, sans pour autant avoir totalement la main.

Les régions jouent un rôle de coordination à travers des acteurs subrégionaux pouvant notamment passer par les SRADDET pour accélérer l'action sur le climat. On avait estimé que les régions et les acteurs subrégionaux possédaient des leviers d'action importants sur les grands secteurs d'émissions – transport, bâtiment, agriculture.

Une cartographie assez riche est mise en avant dans ce rapport, avec des enjeux différents en matière d'atténuation selon les régions. Sans surprise, les émissions varient énormément selon la population et la richesse, mais aussi en fonction de certains héritages agricoles ou industriels. Cela pose aussi la question de la concertation nationale en vue de la répartition des efforts.

Il faut également noter que la problématique de l'empreinte carbone entre les régions françaises est la même que celle qu'on peut retrouver entre les différentes régions du monde fortement productrices de produits agricoles exportés et consommés dans les grandes villes. On y retrouve exactement les mêmes enjeux et la même nécessité de tracer l'empreinte.

Le rapport annuel soulignait également une capacité d'action des régions à travers les subventions qu'elles accordent, qu'on peut très bien conditionner à des résultats en matière d'atténuation climatique.

Enfin, s'agissant des enjeux d'adaptation, le rôle de l'échelon local est encore plus important, car si les impacts sont similaires sur l'ensemble du territoire national, que ce soit les vagues de chaleur, les menaces sur le littoral, les risques d'incendie, l'accès à l'eau, etc., les réactions et le niveau d'adaptation dépendent fortement du local, ne serait-ce que pour l'implication des populations et des autorités, et parce qu'on n'imagine pas un traitement uniforme national de ces enjeux.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci pour vos réponses et vos propositions.

La réunion est close à 17 heures 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.

Mercredi 27 janvier 2021

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

La réunion est ouverte à 9 h00.

Audition de Mme Laurence Tubiana, co-présidente du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat et de M. Jean-Pierre Cabrol, co-président de l'association « Les 150 » (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.

**Présentation du rapport « Pollution plastique : une bombe à retardement ? »
fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et
technologiques (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 heures 50.

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

Mercredi 27 janvier 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 09 h 30.

Projet de loi confortant le respect des principes de la République – Désignation d'un rapporteur pour avis

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, je vous propose de procéder en premier lieu à la désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, sous réserve bien entendu de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission au Sénat.

Je vous propose de confier la conduite de nos travaux sur ce texte, qui devrait être examiné en séance publique à la mi-mars, à notre collègue Stéphane Piednoir.

La commission désigne M. Stéphane Piednoir rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 3649 rectifié (XVème lég.) (procédure accélérée), confortant le respect des principes de la République (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

Désignation d'un rapporteur

M. Laurent Lafon, président. – Je vous propose également de procéder à la désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine, chère à notre collègue Dominique Vérien.

Je vous propose de confier la conduite de nos travaux sur ce texte, qui fera l'objet d'une législation en commission mercredi 17 février prochain, à 14 heures, en présence de la ministre de la culture Roselyne Bachelot, à notre collègue Sabine Drexler.

La commission désigne Mme Sabine Drexler rapporteur sur la proposition de loi n° 287 (2019-2020), modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine.

Désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, d'un membre appelé à siéger au sein du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, il nous appartient par ailleurs de procéder à la désignation d'une représentante du Sénat au sein du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), suite à la démission de notre collègue Colette Mélot.

Je vous propose de confier à notre collègue Sonia de La Provôté le soin de représenter le Sénat au sein de cet organisme.

Il en est ainsi décidé.

Contrats d'objectifs et de moyens 2020-2022 des sociétés de l'audiovisuel public – Examen du rapport d'information et vote sur l'avis de la commission, en application de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Nous avons été saisis le 18 décembre 2020 par le Gouvernement des projets de contrats d'objectifs et de moyens (COM) de France Télévisions, Radio France, Arte France, France Médias Monde et de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) pour la période 2020-2022.

Pour la première fois, ces contrats ont été conçus conjointement et coordonnés sur une même période de temps. Autre novation intéressante, ils comportent cinq objectifs communs qui visent à favoriser les convergences dans l'audiovisuel public.

Cet effort est louable mais il convient d'être réaliste car les synergies envisagées demeurent modestes et on ne peut attendre des COM qu'ils apportent la même efficacité qu'une réforme de la gouvernance de grande ampleur telle que notre commission de la culture la promet depuis 2015.

Plus fondamentalement, alors que l'examen de la réforme de l'audiovisuel est toujours suspendu à l'Assemblée nationale, on peine à comprendre pourquoi le Gouvernement a préféré consacrer trois mois à l'automne pour élaborer ces documents imparfaits - auxquels il convient d'ajouter quelques semaines d'examen par Parlement et le CSA - au lieu de simplement reprendre l'examen de la réforme de l'audiovisuel là où elle avait été arrêtée.

À partir du moment où la priorité devient la recherche des synergies, pourquoi se contenter de quelques objectifs communs dans des documents non contraignants en lieu et place d'une véritable stratégie commune mise en œuvre par une autorité commune dans le cadre d'un budget commun avec la possibilité de créer des rédactions communes, des filiales communes, des plateformes communes ? Poser la question, c'est prendre la mesure du chemin qui reste à parcourir et réaliser le temps qui a été perdu au cours de ce quinquennat.

Or, en matière d'audiovisuel, compte tenu de la concurrence féroce des nouvelles plateformes, le temps perdu se traduit par un retard qui s'accumule et un risque de sortie du jeu. France Télévisions a ainsi perdu ces dernières années sa souveraineté technologique - si ce n'est peut-être son âme - en décidant de se reposer sur la technologie du groupe RTL pour créer l'offre commerciale SALTO. Le repli de la diffusion de RFI et de France 24 de nombreux territoires stratégiques comme l'arrêt de la diffusion hertzienne en plusieurs langues de RFI actent, par ailleurs, le reflux de l'influence française pour économiser « *une poignée de dollars* » pour paraphraser Sergio Leone.

Nous devons donc vraiment nous demander si les objectifs et les moyens de ces COM sont à la hauteur des enjeux. Car, dans l'immédiat, je crains que ce soient d'abord les Chinois, les Russes et les Turcs concernant l'Afrique et le Moyen-Orient, de même que les

Américains Netflix et Apple pour ce qui est des plateformes SVOD, qui approuvent ces COM avec enthousiasme.

Revenons justement à ces contrats. L'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication prévoit que des COM sont conclus entre l'État et ces cinq sociétés de l'audiovisuel public dont la durée « *est comprise entre trois et cinq années civiles* ». Si la loi prévoit donc l'obligation de conclure un COM, elle ne prévoit toutefois aucune sanction si l'État manque à cette obligation ou ne respecte pas les termes du document. C'est ainsi que les COM de Radio France et de l'INA conclus pour la période 2015-2019 n'ont pas été renouvelés dans les délais impartis. Par ailleurs, on peut rappeler que les dispositions financières des COM négociés avant 2017 n'ont pas été respectées par la majorité actuelle sans que des avenants n'aient été pour autant adoptés, ce qui illustre la portée toute relative de ces documents.

Le caractère peu contraignant de ces documents ne permet pas à cet outil de répondre au besoin de stabilité des entreprises de l'audiovisuel public. C'est une des raisons pour lesquelles le Gouvernement envisageait une réforme des COM dans le cadre du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique qui prévoyait de remplacer les COM par des « *conventions stratégiques pluriannuelles* » conclues entre l'État et la nouvelle société France Médias d'une part et la société ARTE France d'autre part.

Ces nouveaux COM sont plus synthétiques que les précédents puisqu'ils comprennent 5 objectifs communs et 5 objectifs spécifiques à chaque entreprise. Mais force est de constater que le principal apport attendu d'un COM - à savoir la détermination des ressources publiques sur une période de 4 à 5 ans - n'est pas au rendez-vous puisque les plans d'affaires annexés se limitent à préciser le montant de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) prévue pour chaque entreprise en 2022. Toutes les autres informations étaient déjà connues.

En fait, l'apport de ces COM est à lire en négatif, puisqu'il tient dans la confirmation de l'absence de réforme de la CAP d'ici la fin du quinquennat qui se traduit par au moins trois conséquences :

- l'absence de remise à plat du modèle économique des entreprises de l'audiovisuel public va de pair avec le maintien d'un financement « mixte » avec d'une part, la CAP et, d'autre part, des recettes publicitaires qui comptent pour environ 10 % du budget de France Télévisions et de Radio France et sont appelées à progresser ;

- l'identité du service public qui est inversement proportionnelle à la recherche de l'audience publicitaire devrait s'en retrouver affaiblie sur les antennes des deux grands groupes publics de radio et télévision tandis qu'ARTE et France Médias Monde maintiendront leur différence ;

- l'absence de réforme de la CAP crée une incertitude complète sur l'avenir au-delà de 2022 avec la crainte de nouvelles diminutions de ressources voire une « rebudgétisation » de la CAP.

En somme, alors que depuis 5 ans les entreprises de l'audiovisuel attendent de la part de l'État des « preuves d'amour » à travers la création d'une nouvelle ressource universelle qui permettrait de garantir leur indépendance dans la durée et des moyens

supplémentaires pour financer les priorités, l'actionnaire a préféré se contenter d'un plan de rigueur agrémenté - je dois le dire - de formules un peu creuses mais sympathiques pour donner le change. Une occasion manquée en somme, car le bilan à l'issue de ces COM sera tout de même assez modeste comme l'ont reconnu les dirigeants des entreprises auditionnés devant notre commission le 12 janvier dernier.

Si l'on passe en revue les cinq objectifs communs, la réalisation de l'objectif n° 1 consacré au renforcement d'une offre de service public identifiée qui s'adresse à tous les publics apparaît comme compromis, voire inatteignable. Le renforcement de la place de la publicité sur Radio France avec la suppression du plafond de 42 M€ ouvre la porte à une banalisation de l'offre de service public. Quant à l'offre commerciale SALTO, l'absence de publications de chiffres sur les abonnements malgré nos demandes répétées augure mal des résultats qui seraient pour le moment très modestes.

L'objectif n° 2 qui porte sur le développement des synergies et des partenariats est évidemment essentiel. Toutefois l'annexe listant ces coopérations vous a été distribuée. Elle constitue davantage un catalogue à la Prévert qu'un projet structuré porteur d'avenir. L'absence d'initiative commune en termes de maîtrise des nouvelles technologies suffit à illustrer le manque d'ambition quand on connaît l'importance que devraient prendre dans les années à venir les data, l'Ultra haute définition (UHD), l'intelligence artificielle ou les algorithmes utilisés sur les plateformes.

Que penser par ailleurs de certaines formules ronflantes comme l'annonce de la conclusion d'un « *pacte de l'audiovisuel public pour le soutien et l'exposition de la culture et de la musique dans un contexte où le secteur est fortement impacté par la crise sanitaire* ». Cette promesse de « pacte » a déjà du plomb dans l'aile puisque la présidente de France Télévisions n'a pas hésité à annoncer le lancement d'une nouvelle chaîne culturelle éphémère appelée « Culturebox » sur le canal 19 de la TNT laissé vacant par France Ô qui n'a fait l'objet - je peux vous l'affirmer - d'aucun échange avec ARTE, la chaîne culturelle franco-allemande qui diffuse déjà ce type de programmes sur sa plateforme.

D'autres coopérations sont également mentionnées mais le flou de leurs formulations les vide en réalité de toute substance. La direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) reconnaît, par exemple, ne pas savoir à quoi correspondra l'offre numérique « partagée » entre France 3 et France Bleu tandis que le projet de filiale dédiée à la formation pilotée par l'INA est renvoyé aux conclusions d'une réflexion sur l'opportunité de la créer.

L'objectif n° 3 est sans doute le plus abouti puisqu'il vise la maîtrise des dépenses et la réorientation des crédits vers les programmes. Nous avons toujours approuvé cet objectif qui fonde la trajectoire budgétaire décidée en 2018 et qui a pour effet de mieux maîtriser la masse salariale qui constitue l'objectif commun n° 4. Notre commission avait rejeté les COM de Radio France en 2015 et de France Télévisions en 2016 précisément parce qu'aucun effort sérieux n'avait été réalisé sur la maîtrise de la masse salariale et qu'aucune suite n'avait été donnée aux rapports de la Cour des comptes.

Les nouveaux COM prévoient une « maîtrise » c'est-à-dire une stabilisation de la masse salariale et non une véritable baisse. On peut certes considérer que c'est insuffisant et qu'il reste des marges de progressions importantes. Pour autant, je ne sous-estimerai pas l'effort que cela représente pour au moins trois raisons :

- la première raison tient au fait que l'audiovisuel est une industrie de main-d'œuvre et que la réduction du nombre des salariés au-delà d'un certain point impose une redéfinition des missions quand ce n'est pas une réduction du périmètre des activités ;
- la deuxième raison tient au dynamisme « naturel » de la masse salariale du fait de l'inflation, de l'augmentation des salaires due à l'ancienneté et des dispositions générales négociées par accords collectifs qui rend la stabilisation déjà difficile à obtenir ;
- une troisième raison tient à l'évolution de la pyramide des âges de ces entreprises et à la nécessité de recruter des jeunes maîtrisant les technologies numériques qui obligent à remplacer au moins partiellement les départs.

Ces trois facteurs excluent de considérer la masse salariale séparément du projet stratégique de l'entreprise sauf à prendre le risque de fragiliser l'exercice des missions au nom d'un objectif purement comptable. C'est ainsi que la diminution du nombre des journalistes de la radio arabophone MCD apparaît contradictoire avec l'objectif de diffusion des valeurs de la France dans le monde arabe. De la même manière, les suppressions de France 4 et de France Ô pour des raisons budgétaires devraient avoir un impact limité sur la masse salariale de France Télévisions compte tenu du reclassement des personnels sur d'autres activités et du coût des mesures de compensation adoptées pour préserver l'offre à destination de la jeunesse et des outre-mer.

On peut reconnaître que des progrès ont été réalisés dans la gestion depuis 2015 grâce à la mobilisation des directions des entreprises et des personnels. Je regrette toutefois qu'il ait fallu attendre 2018 pour que cette préoccupation soit inscrite en tête des priorités ce qui a pour effet de concentrer les efforts sur les années 2021-2022.

Je déplore une nouvelle fois la décision de limiter l'horizon des COM à 2022 avec pour conséquence de réduire la visibilité des entreprises. Le choix d'un COM de 4 ou 5 ans aurait permis de rassurer les entreprises et les personnels sur leur avenir et de mieux associer ces derniers aux efforts demandés. Au lieu de cela, une crainte grandit d'une remise en cause du financement indépendant par la CAP après 2022 et d'une nouvelle réduction des moyens qui menacerait sans doute l'étendue de l'offre.

Concernant l'objectif n° 5 de « média exemplaire », si on peut constater les progrès déjà accomplis en faveur de la parité hommes-femmes notamment, je rappelle que l'exemplarité ne saurait faire l'impasse sur la rémunération de certains animateurs « stars » et sur le coût de certains contrats conclus avec des sociétés de production. On ne peut que regretter à cet égard que les COM n'appellent pas à respecter une certaine éthique du service public en matière de coût des programmes et de rémunération des personnels.

Les objectifs spécifiques à chacune des entreprises sont trop nombreux pour être tous évoqués ce matin et vous les retrouverez dans le rapport écrit. J'en citerai néanmoins quelques-uns qui me semblent significatifs :

L'objectif n° 7 du COM de France Télévisions confirme l'arrêt de France 4 alors même, comme l'a rappelé la présidente de France Télévisions, que l'entreprise se voit demander d'augmenter sa couverture de la population. Je considère, par ailleurs, comme tout à fait inopportun de priver les familles les plus modestes, celles qui n'ont pas nécessairement accès à internet, d'un programme linéaire de confiance exempt de publicité. Ce coup de canif à notre conception du service public de l'audiovisuel ne peut être passé sous silence.

L'objectif n° 10 consacré à la proximité réaffirme les engagements du groupe en faveur de l'Outre-mer et annonce le déploiement progressif d'offres d'initiative 100 % régionales. Cette régionalisation de France 3 reste floue dans ses modalités, son coût et son calendrier. Alors que ce projet aurait pu constituer un axe stratégique, on comprend « entre les lignes » qu'il ne devrait prendre forme qu'après 2022, Delphine Ernotte Cunci nous ayant rappelé que son mandat courrait jusqu'à 2025.

L'objectif n° 6 du COM de Radio France vise pour sa part à proposer une offre « à la pointe des nouveaux usages de la radio et de l'audio » ce qui passe, en particulier, par la création d'une plateforme numérique de référence de l'audio et la diffusion de ses sept chaînes en radio numérique terrestre (RNT). Ces deux projets sont à la fois complémentaires et indispensables pour préserver l'attractivité de la radio publique.

L'objectif n° 10 du COM de l'INA envisage de « *poursuivre une politique immobilière et foncière ambitieuse et collaborative au service de la modernisation* » tout en reconnaissant qu'aucun crédit n'était prévu pour avancer dans ce sens. Nous touchons là vraiment à la limite de l'exercice...

J'ai eu par ailleurs l'occasion de m'entretenir avec la présidente de France Médias Monde de certaines rédactions maladroites de leur COM. L'objectif n° 6 par exemple érige la laïcité au rang des valeurs à défendre dans le monde alors qu'il s'agit surtout d'un principe de vie en commun et d'organisation des services publics. Ériger la laïcité au rang des valeurs, c'est prendre le risque d'accroître le malentendu sur cette notion qui n'existe pas dans d'autres cultures.

Enfin, les objectifs spécifiques d'ARTE visent à déployer son offre en Europe et à accroître la nature européenne de ses programmes, ce qui est complètement cohérent avec la vocation de l'entreprise et crédible à la fois techniquement et financièrement.

En conclusion, ces COM sur lesquels nous avons à donner un avis doivent être examinés avec lucidité.

La loi de 1986 prévoyant que leur durée est comprise entre 3 et 5 ans, il est difficile de ne pas signaler au Gouvernement sa pirouette consistant à intégrer l'année 2020 dans sa programmation triennale pour rentrer dans les clous. Ce non-respect d'une disposition très claire de la loi de 1986 permet de mesurer la nature profonde de ces COM qui relèvent davantage selon moi de l'exercice de communication que de la programmation stratégique.

Je ne partage pas non plus l'argument selon lequel le Gouvernement ne voulait pas anticiper sur la prochaine législature en se projetant après 2022. Le rôle d'un Gouvernement est précisément de préparer l'avenir et non de piloter à vue avec pour seul horizon les échéances électorales. La loi de programmation militaire a d'ailleurs pour terme 2025 tandis que la loi de programmation pour la recherche vise 2030. Pourquoi l'audiovisuel serait-il traité différemment ?

Le propre des démocraties avancées est d'être capables de faire des choix pluralistes qui engagent la puissance publique dans la durée à l'image de l'actuelle Charte royale de la BBC entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 qui cessera de produire ses effets le 31 décembre 2027.

Non seulement ces COM ne remplissent pas leur fonction de définition d'un projet stratégique de moyen terme mais, à travers les non-dits, ils créent une inquiétude forte dans chaque entreprise de l'audiovisuel public sur l'après 2022 concernant l'avenir de la CAP dont la réforme maintes fois annoncée depuis 2017 a été chaque fois repoussée. Alors que les commissions de la culture et des finances du Sénat avaient dès 2015, dans le rapport de nos collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin, insisté sur la nécessité de remettre à plat à la fois le modèle économique et la gouvernance de l'audiovisuel public, force est de constater la difficulté à agir de ce Gouvernement alors que le quinquennat se rapproche de son terme.

La réforme de l'audiovisuel préparée par Franck Riester était sur le point de créer les conditions d'une gestion plus stratégique de l'audiovisuel public tandis que l'adoption d'une redevance universelle à l'allemande - qui fait quasiment consensus parmi nous - que l'ancien ministre de la culture nous annonçait pour 2021 « au plus tard », aurait permis de mettre sur la table la place de la publicité et donc de l'identité du service public. L'absence de réforme de la CAP se traduit au contraire dans les COM de Radio France et de France Télévisions par une réaffirmation de la publicité comme seule véritable marge de manœuvre des entreprises concernées.

Comme l'a indiqué la présidente de France Télévisions lors de la table ronde du 12 janvier, les synergies prévues par les COM sont en réalité plus modestes qu'attendu, ce qui réduit sensiblement la portée des objectifs communs et de la synchronisation des calendriers. Le seul véritable apport de ces COM tient, en fait, à la confirmation de la trajectoire budgétaire de 2018 qui a eu pour mérite de placer l'objectif de rigueur dans la gestion en tête des préoccupations des dirigeants de l'audiovisuel public, mais nul n'était besoin de rédiger ces COM pour appliquer cette trajectoire décidée il y a trois ans.

Au-delà de l'absence de perspectives financières et stratégiques dont témoigne la feuille de route et les objectifs communs des COM, nous pouvons nous inquiéter tout particulièrement de cinq dispositions propres aux COM de France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et de l'INA qui les rendent à mes yeux inacceptables en l'état. Ces dispositions concernent :

- la suppression de France 4 confirmée par le COM de France Télévisions. Elle est contradictoire avec l'objectif d'adresser à la jeunesse des programmes éducatifs et porteurs des valeurs républicaines alors même qu'elle ne constitue pas une source d'économies significative pour l'entreprise et que le projet de Delphine Ernotte Cunci de juillet 2020 prévoyait le maintien de France 4 ;

- la disparition du plafond de 42 M€ de recettes publicitaires dans le COM de Radio France. Cette libéralisation de la publicité sur les antennes du service public rompt les engagements pris envers les radios privées qui seront directement impactées et place le groupe public dans une dépendance accrue à l'audience qui affaiblira à la fois son identité de service public et son indépendance éditoriale ;

- l'absence de ligne claire concernant la définition et le déploiement de l'offre numérique commune à France 3 et France Bleu. L'offre « partagée » mentionnée dans le

COM ne correspond à aucun modèle concret et ne s'inscrit pas dans un calendrier connu. Ce manque de précisions contredit à la fois la priorité accordée à la proximité et la nécessité de poursuivre la transformation numérique ;

- la diminution de 20 journalistes de Monte Carlo Doualiya (MCD) et le rapprochement avec la rédaction de France 24 arabophone. Si les mutualisations des rédactions peuvent certainement permettre d'améliorer l'offre, elles ne peuvent viser d'abord des économies de postes sur des zones de diffusion stratégiques. L'affaiblissement de la radio arabophone française apparaît contradictoire avec la priorité donnée du développement de l'audiovisuel extérieur dans le monde arabo-musulman ;

- enfin, l'absence de décision concernant la création autour de l'INA d'un pôle de formation à destination des 15 000 personnels de l'audiovisuel public jette un doute sur la volonté de mener des mutualisations. La formulation retenue par le COM faisant référence à une simple réflexion sur l'opportunité de créer cette offre commune illustre les difficultés de l'actionnaire à faire prévaloir l'intérêt commun de l'audiovisuel public sur les habitudes et les forces centrifuges.

Le caractère fondamental de ces cinq objections spécifiques couplé aux réserves générales sur la forme et la portée de ces documents m'amène à proposer à la commission de donner un avis défavorable à l'adoption des COM de France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et de l'INA pour la période 2020-2022.

Je souhaite préciser que ces avis négatifs visent d'abord l'actionnaire de ces entreprises qui aura échoué depuis 2017 à créer les conditions favorables au développement de ces entreprises en les plaçant dans la situation de devoir dégrader leur offre lorsqu'elles ne pouvaient pas recourir à des ressources propres qui dénaturent souvent leur identité de service public.

A contrario, je vous propose de prendre acte que, du fait de son statut international, la société ARTE France n'est pas soumise aux mêmes vicissitudes que ses cousines de l'audiovisuel public national. Le COM d'ARTE France est en effet subordonné au projet de groupe 2017-2021 du groupe franco-allemand ARTE et il devra respecter le COM 2021-2024 du groupe dont la préparation commencera en juin prochain. Sur le plan financier, ARTE France s'inscrit dans le cadre du budget quadriennal négocié en 2019 par le groupe ARTE avec ses tutelles française et allemande. La chaîne franco-allemande constitue donc une exception dans le paysage français puisqu'elle dispose d'une visibilité financière et stratégique jusqu'à 2024 qui lui permet de mener à bien son projet d'entreprise en toute indépendance avec des résultats inégalés en termes de qualité et de diversité des programmes. Je vous propose donc de donner un avis favorable à l'adoption du COM d'ARTE France.

M. Laurent Lafon, président. – Je vais maintenant ouvrir le débat en proposant à un orateur par groupe de prendre la parole.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je remercie le rapporteur pour le travail accompli depuis la table ronde du 12 janvier dernier. Son rapport confirme la perception que nous avons de ces COM qui font suite à l'abandon de la réforme de l'audiovisuel. Je tiens à préciser que l'avis du groupe centriste n'a rien à voir avec le travail des directions de ces entreprises qui ont fait preuve d'une remarquable résilience pendant cette crise sanitaire. Les entreprises ont su en particulier adapter leur offre dans le cadre du programme « nation apprenante ». France Télévisions a réussi à cette occasion à rééditorialiser France 4 tandis que

France Médias Monde a continué à faire rayonner l'image de la France. Je salue l'excellent travail de l'INA ainsi que l'offre culturelle d'ARTE et de France Télévisions qui se complètent. Il y a toujours des progrès à attendre dans les synergies et les modèles économiques de ces entreprises attendent toujours d'être confortés. Les Français ont su renouer avec la télévision linéaire à l'occasion de cette crise sanitaire.

Je soutiens les conclusions du rapporteur, notamment en ce qui concerne les limites que rencontrent les synergies dans le cadre actuel. On ne peut que regretter que l'idée de créer une plateforme commune des contenus de l'audiovisuel public, qui avait émergé à l'issue du colloque organisé par la commission de la culture en juillet 2018, ait été abandonnée alors même que Delphine Ernotte Cunci l'évoquait dans son programme de juillet 2020.

La durée de ces COM apparaît insuffisante puisqu'elle n'offre pas de garanties au-delà de 2022. Les entreprises se retrouveront alors dans une situation délicate. Cette durée de 2 ans apparaît incohérente avec le renouvellement pour 5 ans du mandat de Delphine Ernotte Cunci à la présidence de France Télévisions. Je rappelle que notre commission avait plaidé pour que les COM soient alignés avec les mandats des présidents. Faute de réforme de la CAP que nous demandons depuis 2009, ces COM se caractérisent par une inadéquation des moyens par rapport aux missions qui sont confiées aux entreprises de l'audiovisuel public. Le Président de la République avait déclaré à l'automne 2017 que l'audiovisuel public était « une honte ». J'estime aujourd'hui que la honte est de ne pas avoir fait de réforme de l'audiovisuel public et d'avoir supprimé France 4.

M. David Assouline. – Le rapport souligne l'essentiel. Il existe certes des objectifs communs dans ces COM, mais il est absurde que le sport ne figure pas dans les missions de l'audiovisuel public. Il s'agit du principal programme fédérateur. Or il a été livré aux chaînes privées payantes. Le direct constitue la légitimité de la télévision linéaire par rapport aux plateformes. Les COM auraient pu fixer des objectifs en termes de sport féminin ou de disciplines olympiques qui sont peu diffusées. Il s'agit d'un abandon.

Concernant le périmètre, jamais je ne voterai un COM qui propose de supprimer une chaîne dédiée à la jeunesse. C'est la première fois que cette suppression apparaît dans un document sans être mise au conditionnel.

Sur les moyens, qu'est-ce qu'on nous dit ? Qu'il faut poursuivre la trajectoire budgétaire amorcée en 2018, qui s'est traduite par une baisse des crédits. Mais, dans le même temps, on appelle à accélérer la révolution numérique qui, il est vrai, est une nécessité absolue. Autrement dit, c'est avec des fonds propres réduits qu'il va falloir investir dans ce secteur, crucial pour toutes les industries du pays. Le numérique, c'est en effet un véritable investissement dynamique.

Je préviens ceux qui fustigent les entreprises « mastodontes » et qui sont favorables à la réduction de la masse salariale qu'à un moment donné, il y aura des robots partout. Je leur rappelle qu'en dix ans, la masse salariale de France Télévisions a baissé de 20 %, ce qui représente 2 000 personnes. En connaissez-vous beaucoup des entreprises qui ont été confrontées à une telle situation ? France Télévisions est à l'os ! Continuer sur la même tendance, c'est se diriger vers une dégradation de la qualité de la programmation.

L'arrêt de France 4 était initialement justifié par la nécessité de faire des économies. Mais tel n'est pas le cas ! Un certain nombre de programmes jeunesse ont été

basculés sur d'autres chaînes ; or comme ces programmes ne peuvent plus être encadrés par des messages publicitaires, les chaînes subissent une perte de recettes. La suppression d'une chaîne, c'est 24 heures de programmation en moins, des reports de programmes vers d'autres chaînes, donc une réduction globale des plages de diffusion existantes. Et au final, sur quoi sabre-t-on ? Les documentaires ! Une telle réduction du périmètre de la programmation n'est pas acceptable.

Sur les COM en tant que tels, l'on sait très bien que leur principal travers est qu'ils ne sont jamais respectés ! Connaissez-vous des contrats qui n'engagent qu'une des deux parties ? Car, en l'espèce, il y a, d'un côté, l'État qui a toujours fait ce qu'il voulait et qui n'a jamais tenu ses engagements financiers ; de l'autre, il y a des sociétés qui se sentent obligées de respecter les termes du COM, au risque sinon de s'attirer les foudres de leur tutelle. Et cela va continuer !

Le financement de l'audiovisuel public se doit d'être pérenne, garanti et non dépendant des majorités politiques. Lier la durée du COM à celle du mandat présidentiel, c'est ingérable pour une entreprise publique ! Il existe quand même une continuité de l'État et de ses missions, quelles que soient les alternances politiques. Imaginez-vous une entreprise dont le plan de développement serait dépendant de la majorité politique ? C'est impensable ! L'audiovisuel public est soumis à une instabilité permanente qui, dans un contexte de forte concurrence, le désavantage par rapport aux grandes sociétés privées. Une « universalisation » de la CAP permettrait d'élaborer des COM beaucoup plus cohérents, reposant sur un véritable partenariat et garantissant une pérennité des financements par-delà les contingences politiques.

Pour l'ensemble de ces raisons, notre groupe suivra l'avis du rapporteur et votera contre ces COM. Nous sommes en revanche favorables au COM d'ARTE France.

M. Jérémy Bacchi. – Nous saluons le travail du rapporteur qui trace une perspective claire de ce que doit être le service public de l'audiovisuel et qui pointe les manques de ces COM. Il s'agit, avec ces documents, d'un véritable plan de rigueur. J'insisterai sur cinq points.

La suppression de France 4, tout d'abord : nous sommes toutes et tous attachés à l'existence d'une chaîne du service public dédiée à la jeunesse, d'autant plus dans le contexte de crise que nous traversons. Ce projet ayant été reporté d'un an en raison de la crise, il aurait été nécessaire d'avoir un retour sur cette année supplémentaire en termes d'audience et de contenu de la programmation. Malheureusement, tel n'a pas été le cas et nous sommes désormais mis devant le fait accompli.

La libéralisation de la publicité, ensuite, dont nous connaissons les conséquences dramatiques sur la programmation. Nous ne pouvons pas nous satisfaire de la confirmation de cette tendance de fond.

Autre sujet de préoccupation, la faiblesse du développement numérique. Nous entendons beaucoup de déclarations d'intention sur la nécessité du virage numérique, mais nous constatons peu de réalisations concrètes. Le retard considérable pris par le secteur public alimente l'idée, extrêmement dangereuse, que le secteur privé serait plus compétent et plus efficace en la matière.

Le rôle de l'audiovisuel public en période de crise aurait aussi mérité une analyse approfondie sur le contenu des programmes. Nous regrettons l'absence de véritable réflexion.

Enfin, à propos de la régionalisation de France 3, que nous a annoncée Delphine Ernotte Cunci, nous manquons de visibilité sur le calendrier et les modalités de ce projet. Il y a pourtant un réel besoin de proximité auquel la chaîne peut répondre. Les périmètres retenus correspondront-ils à la carte du découpage administratif ? Si je prends ma région, Provence-Alpes-Côte d'Azur, elle réunit des territoires très différents, haut-alpins et côtiers... Cela nécessite de prendre en compte la diversité interne à nos régions et de la mettre en regard avec les missions de l'audiovisuel public.

Pour toutes ces raisons, nous voterons contre ces COM, à l'exception de celui d'ARTE France.

M. Julien Bargeton. – Il ne faut pas confondre les sujets de réforme, essentiellement structurels – gouvernance, CAP –, et les COM. De nombreuses critiques portent sur le fait que la réforme tant attendue de l'audiovisuel public n'a pas eu lieu, ce que je peux comprendre. Le choix a été fait de décaler le calendrier à la dernière partie du quinquennat.

Le sujet qui nous réunit aujourd'hui, ce sont les COM en tant que tels. Ceux-ci constituent un apport significatif en ce qu'ils sont alignés à la fois dans la durée et dans leur contenu. Ils contiennent des éléments communs intéressants en termes de missions, d'objectifs, de coopérations, de contenus éditoriaux ; c'est un vrai plus. Sur la date de 2022, qui correspond à l'année de la prochaine présidentielle, l'on aurait choisi de « l'enjamber » plus ou moins largement – 2024, 2025 –, l'on nous aurait reproché de ne pas respecter le résultat des urnes et le fait qu'un nouveau Gouvernement puisse prendre d'autres décisions ! Cela ne me choquerait pas qu'en 2022, une nouvelle majorité retravaille les COM et fixe d'autres priorités pour la période 2023-2027.

Le report de la réforme n'empêche pas la poursuite de la transformation de l'audiovisuel public : favoriser les coopérations entre entreprises, fixer des priorités communes... Un premier jalon est posé avec ces COM. Le rapporteur a d'ailleurs mis en avant un certain nombre d'aspects positifs. D'autres ont choisi de les critiquer ; c'est le principe même du débat démocratique. J'estime, pour ma part, qu'ils comportent des objectifs ambitieux d'évolution du secteur. Je partage par ailleurs ce qui a été dit sur la place du sport dans les programmes ; cette question mérite d'être posée.

Des calendriers alignés, des objectifs communs, une ambition de transformation, telles sont les raisons pour lesquelles mon groupe ne suivra pas l'avis du rapporteur, dont je tiens néanmoins à souligner l'implication et la qualité du travail.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – En préambule, je précise que n'étant sénateur que depuis 2017 et reprenant cette année le flambeau de notre ancien collègue Jean-Pierre Leleux, j'ai découvert tout le travail accompli depuis des années par notre assemblée – qui devrait être plus écoutée –, et notre commission en particulier, sur ce secteur. Mon rapport apporte une pierre supplémentaire à un socle déjà très solide. L'avis que je formule s'adresse à l'État, et non aux entreprises et à leurs personnels. Je remercie Catherine Morin-Desailly d'avoir insisté sur ce point.

S'agissant de « Culturebox », notre rôle est aussi de regarder les éventuels aspects négatifs de ce projet. L'idée était que cette chaîne puisse naître très rapidement, compte tenu de la conjoncture exceptionnelle. Le monde de la culture traverse une crise sans précédent, dont on ne connaît pas le terme. J'aime les choses éphémères.

Culturebox représente un formidable effet d'appel pour le monde de la culture, je pense en particulier aux orchestres régionaux chers au cœur de Catherine Morin-Desailly.

En ce qui concerne plus spécifiquement France Médias+, voilà un exemple type de ce que je n'hésite pas à qualifier de « marché de dupes ». La présidente Delphine Ernotte Cunci avait proposé cet ambitieux projet en juillet 2020, mais force est de constater qu'il ne figure pas dans le COM. Je note donc un problème de cohérence au moment de la nomination du président d'un organisme d'audiovisuel public : ou il a déjà connaissance du COM et n'a dès lors d'autre choix que de le suivre, ou il n'en dispose pas, présente son propre programme et risque de ne pas le voir repris dans le COM suivant.

Pour répondre à David Assouline sur la thématique du sport, je crains malheureusement que le service public ne soit pas en mesure de proposer le plus populaire d'entre eux, le football, compte tenu du montant des droits. Il faut cependant veiller à ce qu'il conserve les deux événements majeurs que sont le Tour de France et Roland-Garros. Au passage, je rappelle que Maxime Saada, président-directeur général du groupe Canal+, nous avait alertés de manière précoce sur l'absurdité économique de l'offre de Médiapro sur le championnat de France de football.

La question de la masse salariale est complexe et je veux nuancer les propos de David Assouline. La Cour des comptes avait en 2016 mis en lumière les problèmes mais son travail comportait plusieurs maladresses dont une approche difficilement acceptable des formations musicales. Des efforts certains ont été entrepris et je relève au passage que l'on évoque bel et bien une maîtrise et non pas une baisse de cette masse salariale.

Jérémy Bacchi a souligné l'importance du retard pris par ces COM, qui sont difficilement explicables et certainement pas à la hauteur des enjeux.

Je rappelle à Julien Bargeton que ces COM contreviennent pour moi à la loi de 1986 puisqu'ils courent sur la période 2020-2022 déjà presque à mi-parcours. L'avis favorable que j'avais proposé à la commission d'adopter sur le projet de loi de finances pour 2021 n'a pas été facile à prendre, mais il tenait compte des efforts faits par l'État et de la situation tout à fait exceptionnelle que nous vivons. Pour 2022, année d'élection présidentielle, le flou est total. Je relève que d'autres secteurs comme la défense ou la recherche bénéficient de loi de programmation étendues qui leur donne une vraie visibilité budgétaire.

Je constate en tout cas que nous pourrions probablement parvenir à une forme de consensus entre nous sur la réforme de notre audiovisuel public.

M. Laurent Lafon, président. – Il faut souligner la constance et la cohérence des travaux de la commission, à la fois dans le temps et aujourd'hui avec le projet d'avis de notre rapporteur qui s'inscrit pleinement dans la logique qu'il vient de nous exposer. Nous ressentons tous le besoin d'une réforme qui s'impose face aux défis auxquels est confronté l'audiovisuel public, par exemple, avec l'évolution de la contribution à l'audiovisuel public

(CAP). Nous aurons l'occasion de réaffirmer nos positions lors des débats sur le futur projet de loi audiovisuel.

Mes chers collègues, je vous propose donc de définir la position de la commission sur chacun des contrats d'objectifs et de moyens des sociétés de l'audiovisuel public.

Notre rapporteur nous propose d'abord de donner un avis défavorable sur le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions.

La commission émet un avis défavorable sur ce contrat.

Notre rapporteur nous propose de donner un avis défavorable sur le contrat d'objectifs et de moyens de Radio France.

La commission émet un avis défavorable sur ce contrat.

Notre rapporteur nous propose de donner un avis défavorable sur le contrat d'objectifs et de moyens de France Médias Monde.

La commission émet un avis défavorable sur ce contrat.

Notre rapporteur nous propose de donner un avis défavorable sur le contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

M. David Assouline. – Le groupe socialiste s'abstiendra sur ce contrat.

La commission émet un avis défavorable sur ce contrat.

M. Laurent Lafon, président. – Notre rapporteur nous propose enfin de donner un avis favorable sur le contrat d'objectifs et de moyens d'Arte France.

La commission émet un avis favorable sur ce contrat.

La commission adopte le rapport d'information et en autorise la publication.

La réunion est close à 10 h 55.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 20 janvier 2021****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 16 h 35.***Enseignement supérieur en arts plastiques - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

M. Claude Raynal, président. – Nous allons procéder à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de la commission des finances en application de l'article 58, paragraphe 2, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur l'enseignement supérieur en arts plastiques.

L'enseignement supérieur en arts plastiques constitue le principal champ de formation en matière artistique. La définition de cet enseignement a évolué ces dernières années, au point qu'il n'est plus seulement dispensé dans les établissements nationaux et territoriaux placés sous la tutelle du ministère de la culture. Il apparaît aujourd'hui important de faire un point sur cette nouvelle cartographie de l'enseignement supérieur en arts plastiques et d'évaluer les moyens mis en œuvre pour le rendre attractif et le corrélérer à de réels débouchés professionnels. Ce dernier point est particulièrement sensible dans le contexte actuel. Cette enquête de la Cour est donc la bienvenue.

Je salue la présence de M. Louis Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions de cette enquête. Il est accompagné du président Antoine Durrleman, rapporteur, et de Jacques Tournier, conseiller-maître.

Je souhaite également la bienvenue à MM. Jean de Loisy, directeur de l'École nationale supérieure des beaux-arts (ENSBA), Laurent Scordino-Mazanec, directeur de l'École nationale supérieure des arts appliqués et des métiers d'arts (Ensaama), et Damien Valero, président de l'association des anciens élèves de l'École nationale supérieure des arts décoratifs (Ensad-Alumni Paris). Ils pourront nous apporter les éclairages nécessaires et faire part de leurs réactions sur le travail réalisé par la Cour.

Après la présentation de l'enquête par la Cour des comptes, nos collègues Vincent Éblé et Didier Rambaud, nous livreront leur analyse en tant que rapporteurs spéciaux de la mission « Culture », et nos invités pourront ensuite réagir aux conclusions de l'enquête et à ces observations. À l'issue de nos débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Sans plus attendre, je laisse la parole M. Louis Gautier, pour qu'il nous présente les principales conclusions de l'enquête réalisée par la Cour des comptes.

M. Louis Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. – Cette enquête de la Cour des comptes sur l'enseignement supérieur en arts plastiques a été demandée par la commission des finances du Sénat et lancée en

décembre 2018. Nous avons d'ailleurs pris un peu de temps pour la cibler précisément, car le domaine était initialement très vaste.

Le travail d'instruction a été très étendu. Nous nous sommes d'abord appuyés sur trois contrôles organiques réalisés antérieurement par la Cour sur l'ENSBA, l'École nationale supérieure de la création industrielle (ENSCI) et l'École nationale supérieure d'art de Limoges (ENSA), ainsi que sur cinq contrôles réalisés par les chambres régionales et territoriales des comptes. Au-delà, nous avons procédé à une enquête auprès d'une soixantaine d'établissements, écoles ou unités de formation et de recherche universitaires (UFR). Les échanges ont été très nourris ; ainsi, l'équipe des rapporteurs a rencontré environ quatre-vingt responsables et experts.

De cette enquête, il ressort que nous avons à faire à un système de formation « en archipel » qui est à la fois l'héritier et, parfois, l'otage du passé. Ainsi, certaines écoles ou académies des beaux-arts sont très anciennes – je pense notamment à Toulouse, Nantes ou Rennes. De manière générale, les collectivités locales sont très attachées aux écoles et établissements sis sur leur territoire.

Il est évidemment nécessaire de prendre en compte cette tradition, mais il faut aussi constater que le système est très éclaté. Il existe ainsi trois tutelles ministérielles : le ministère de la culture, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et le ministère de l'éducation nationale. Il existe ensuite quatre réseaux : dix écoles nationales, trente-quatre établissements proches des collectivités locales, environ quatre-vingt écoles d'arts appliqués qui relèvent du ministère de l'éducation nationale et une quinzaine d'UFR qui sont consacrés à l'enseignement supérieur des arts plastiques. On le voit, ce sont des acteurs très divers, nombreux et répartis sur le territoire.

Notre enquête s'est centrée sur les établissements relevant de l'enseignement supérieur, c'est-à-dire les dix écoles nationales, les trente-quatre écoles territoriales et la quinzaine d'UFR, ce qui représente au total 19 500 étudiants, soit 1 % des effectifs de l'enseignement supérieur en France.

Ce secteur est très dispersé et toutes les logiques qui auraient pu jouer en faveur d'une coordination ou d'une coopération, et qui auraient permis de surmonter les divisions par réseau ou tutelle, ont peu fonctionné et ont même parfois créé de la confusion. La distinction traditionnelle, remontant à l'époque de Malraux, entre, d'un côté, l'enseignement universitaire attaché à la formation et à la connaissance des arts et, de l'autre, les écoles du réseau culturel qui enseignent la pratique artistique n'a plus de sens aujourd'hui.

Le processus de Bologne a été étendu à l'ensemble du réseau afin de faire converger les diplômes vers le système licence-master-doctorat (LMD) et d'accorder une certaine autonomie à ces établissements. Ce processus d'autonomisation donne parfois des moyens plus importants de pilotage, mais les établissements peuvent aussi être plus soucieux de leur personnalité et moins intéressés par des coopérations.

On aurait aussi pu penser que la mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ou des communautés d'universités et d'établissements (Comue) permettrait de faire converger le système vers des ensembles plus importants, avec une mutualisation des enseignements pour qu'ils puissent s'enrichir les uns les autres. Prenons l'exemple de l'université Paris, sciences et lettres (PSL) : le ministère de la culture n'a pas été en mesure de traiter de la même manière le Conservatoire national supérieur d'art dramatique

(CNSAD), qui est membre de PSL, et d'autres écoles – celles des arts décoratifs ou des beaux-arts – qui ne sont que des partenaires. Les choix qui ont été faits n'apportent pas beaucoup de lisibilité sur la politique menée par les tutelles, notamment en termes de passerelles ou de taille critique.

Autre élément, les distinctions par discipline ne font plus vraiment sens aujourd'hui. Beaucoup de ces écoles ont été pensées avec une orientation très forte vers une spécialité particulière, alors que tout se mêle de nos jours : quand on étudie aux beaux-arts, on ne se désintéresse évidemment pas de la vidéo, de la photographie, du design, etc.

Notre premier constat est que les différentes évolutions du système de l'enseignement artistique n'ont pas créé davantage de convergences, contrairement à ce que l'on aurait peut-être pu penser de prime abord. Les particularismes, les traditions, les spécialités l'ont emporté, au risque de maintenir les cloisonnements entre les écoles relevant du ministère de la culture, celles dont le principal financeur et donneur d'ordre est une collectivité locale, et le milieu universitaire. Je prendrai un exemple : moins de 2 % des élèves ayant été scolarisés dans des lycées ou établissements du secondaire formant aux métiers d'art ont eu finalement accès à l'enseignement supérieur.

D'ailleurs, de manière générale, les formations préalables qui préparent aux concours d'entrée des écoles renforcent parfois les particularismes et la Cour constate une absence de diversité sociale et culturelle dans certains de ces établissements – j'y reviendrai.

Outre l'absence de rationalisation de l'offre au niveau national, la Cour a constaté une série de problèmes.

Il s'agit d'abord d'une question de soutenabilité : certains établissements sont d'une taille sous-critique. L'exemple de Perpignan est marquant : on ne peut nier l'intérêt territorial de son école d'art, mais il faut aussi constater que son avenir est remis en question à chaque changement de majorité...

Ensuite, le rapport entre le budget et les effectifs ne révèle pas une gestion optimale. Les financements de ces écoles et établissements sont étales : le ministère de la culture dépense environ 62 millions d'euros par an, dont 25 millions pour la rémunération des enseignants ; le budget de l'ensemble des écoles d'art territoriales atteint environ 110 millions d'euros.

Ainsi, nombre d'écoles ont un passé prestigieux et occupent une place centrale, mais leur situation est fragile. En outre, certains réseaux d'écoles se concurrencent. La concurrence vient aussi de l'étranger – je pense notamment à l'école d'art de La Cambre à Bruxelles – et d'établissements privés.

On peut relever le coût élevé de certaines formations : dans une école nationale, un élève coûte en moyenne 22 000 euros contre 10 500 en moyenne pour un étudiant à l'université, 14 000 dans une école d'art ou encore autour de 18 000 euros dans une école d'ingénieur, où les dépenses d'investissement sont également importantes.

L'un des enjeux que le système d'enseignement supérieur en arts plastiques a du mal à relever, c'est la diversité sociale. Ainsi, les classes préparatoires sont souvent coûteuses pour les étudiants – je pense notamment à Prep'Art ou aux écoles du groupe Galiléo, où l'étudiant doit payer entre 6 000 et 10 000 euros. Mais certaines expériences positives doivent

aussi être relevées, par exemple la classe préparatoire Via Ferrata de l'École nationale supérieure des beaux-arts, qui compte 80 % d'élèves boursiers. Enfin, de nombreuses écoles d'art réfléchissent à revoir leurs conditions d'accès.

La lisibilité de l'ensemble du système d'enseignement supérieur en arts plastiques reste imparfaite. Ainsi, seules sept écoles sur quarante-quatre sont insérées dans Parcoursup. Les diplômes et l'accès au troisième cycle restent également peu lisibles. Surtout, l'insertion professionnelle est très inégale.

L'activité internationale des écoles peut paraître déficiente au regard d'établissements étrangers comparables, qu'ils soient allemands, italiens, anglais ou américains. Or, sur ce sujet comme sur d'autres, nous savons bien que l'union fait la force.

En conclusion, notre enquête met en avant la nécessité d'une profonde mutation pour surmonter les clivages. La nécessité de mieux faire partager une certaine vision entre tous les établissements suppose l'élaboration d'une stratégie nationale de l'enseignement supérieur en arts plastiques avec l'ensemble des acteurs. Aujourd'hui, presque aucun acteur n'a une vision d'ensemble de notre système. C'est pourquoi nous avons besoin d'une cartographie des formations, d'un fonctionnement en réseau et d'un pilotage plus affirmé.

La Cour a ainsi émis une série de recommandations sur la gouvernance, le fonctionnement et l'organisation du réseau ou encore la mutualisation des concours d'entrée. Nous évoquons aussi la problématique des boursiers, en proposant l'introduction, dans les contrats d'objectifs et de moyens (COM) de ces écoles, d'un indicateur dédié. Nous recommandons de finaliser le système LMD, en particulier pour la mise en place d'un troisième cycle doctoral. Il nous semble aussi que des critères liés à l'insertion professionnelle et au référencement artistique devraient être intégrés dans les missions des écoles. Enfin, il faut qu'elles développent une stratégie de rayonnement et d'attractivité internationale.

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial – Lorsqu'en décembre 2018 j'avais demandé l'ouverture d'une enquête sur l'enseignement supérieur artistique, finalement limitée à l'enseignement supérieur en arts plastiques, nous avons cerné, avec la Cour des comptes, plusieurs axes de réflexion : l'insertion professionnelle des étudiants ; la diversité sociale et l'accès aux enseignements supérieurs culturels ; la politique immobilière de ces établissements ; les partenariats avec les autres écoles ; leur rayonnement international et leur intégration dans le processus de Bologne, *via* la réforme LMD. Le rapport rend fidèlement compte de ces orientations, et j'en remercie ses auteurs.

Derrière ces axes, nous souhaitons savoir si l'enseignement supérieur artistique français était à la hauteur de la réputation de ses grandes écoles. Vous nous confirmerez sans doute, monsieur de Loisy, que l'école nationale supérieure des Beaux-Arts dispose encore et toujours d'une certaine renommée à l'international, en raison tant de son passé que de sa situation au cœur du quartier latin. Je m'interroge cependant, à la lecture du rapport de la Cour des comptes, sur l'adéquation entre cette image et la réalité, dans un univers fortement évolutif et de plus en plus concurrentiel.

De fait, l'enseignement supérieur en arts plastiques français est-il à la hauteur de la réputation de notre pays en matière culturelle ? La réponse est nécessairement nuancée, mais il apparaît que l'exception culturelle que notre pays s'attache à défendre et à incarner peine à s'appuyer sur une architecture cohérente. La multiplicité des acteurs dans le domaine de l'enseignement des arts plastiques fragilise la cohérence des formations dispensées. Elle

rend illusoire les objectifs d'insertion professionnelle affichés et affecte l'attractivité de l'enseignement à l'international, qui se retrouve concurrencé par des établissements belges, hollandais ou britanniques.

La concurrence est aussi nationale. C'est à ce titre que nous avons souhaité, avec Didier Rambaud, inviter M. Laurent Scordino-Mazanec, directeur de l'Ensaama, établissement placé, comme les autres écoles d'arts appliqués – quatre-vingt au total –, sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale. Si cette école n'est pas concernée par l'enquête de la Cour des comptes, son enseignement peut sembler concurrencer celui des écoles supérieures en arts plastiques.

La Cour insiste d'ailleurs avec raison sur la question des arts visuels, ces derniers fragilisant la distinction traditionnelle entre arts plastiques et arts appliqués. Les arts visuels intègrent les beaux-arts, les arts décoratifs, les métiers d'art, les arts appliqués à l'industrie, le design, le cinéma et la photographie, les jeux vidéo, les images animées et les supports numériques.

Il s'agit *via* cette enquête, non pas de nous interroger sur la pédagogie ou l'évolution des enseignements en tant que tels, mais plutôt de réfléchir à leurs incidences sur le fonctionnement des écoles, ainsi que sur la tutelle actuellement mise en œuvre. Le rapprochement entre écoles supérieures d'arts plastiques et écoles d'arts appliqués peut apparaître indispensable en vue d'un renforcement de leur attractivité. Il induit une nouvelle gestion administrative et budgétaire et, concomitamment, une nouvelle tutelle. Cet objectif de rationalisation nous semble indispensable en vue de rendre plus efficiente la dépense publique.

Je parle des écoles supérieures d'arts appliqués, mais je pourrais également cibler les universités : quinze d'entre elles, soit le double du nombre des écoles supérieures en arts plastiques, proposent aujourd'hui des formations dont les contenus sont de plus en plus similaires à ceux dispensés dans les établissements nationaux supérieurs. Là encore, la question du pilotage national est posée. Il ne s'agit pas de dénier aux universités le droit de proposer ce type de formation. Nous nous interrogeons simplement sur les opportunités professionnelles qu'elles peuvent offrir, alors même que l'insertion sur le marché du travail pose aujourd'hui de véritables difficultés pour les diplômés.

La question de la rationalisation de l'enseignement supérieur en arts plastiques passe également par une réflexion sur la politique immobilière des grands établissements. L'évolution des enseignements et leur ouverture à de nouveaux publics supposent souvent une adaptation de leurs locaux. Nous nous interrogeons à la fois sur les financements publics apportés et sur la logique qui préside à ces travaux.

Le cas de l'école nationale supérieure de création industrielle est assez parlant : aucun rapprochement géographique avec le pôle scientifique et technologique de Paris-Saclay n'a en effet été envisagé, alors que des travaux d'ampleur sont prévus. Là encore, la question du pilotage est posée. Il nous semble que toute dépense d'investissement dans ces établissements doit s'intégrer dans une logique territoriale et participer d'une meilleure complémentarité entre les enseignements. Tel semble être le cas des travaux prévus pour l'École nationale supérieure d'arts de Paris-Cergy, appelée à être relocalisée au sein du campus international Paris-Seine. Le ministère de la culture financerait ainsi douze des trente-deux millions d'euros déployés pour la réalisation de ces travaux.

Le plan de relance prévoit un renforcement de l'accompagnement financier des établissements dans leurs projets immobiliers ; M. de Loisy nous indiquera certainement s'il est concerné par cette aide complémentaire. Je sais que le mécénat – 725 600 euros en 2018, mais 1,2 million d'euros en 2016 – lui a permis jusqu'ici de financer un certain nombre de travaux, au risque de bloquer la tenue de certains enseignements. Or l'accès au mécénat, dans un contexte économique délicat qui vient renforcer les incertitudes liées à la révision du régime fiscal dans la loi de finances pour 2020, va sans doute être plus difficile...

M. Didier Rambaud, rapporteur spécial. – À la lecture de ce rapport, on peut être frappé par la multiplicité des acteurs en matière d'enseignement supérieur en arts plastiques : il y a dix écoles nationales supérieures d'art plastiques, trente-quatre écoles territoriales et quinze universités pour le seul secteur public, auxquelles viennent s'ajouter entre 15 000 à 20 000 étudiants disséminés au sein des écoles privées, sans parler des quatre-vingt écoles d'arts appliqués, qui dépendent du ministère de l'éducation nationale. Je me demande, finalement, si abondance de biens ne finit pas par nuire.

La question des écoles territoriales doit être posée : la Cour relève un maillage géographique resserré mais une grande disparité entre écoles sur un même territoire. Ainsi, l'École supérieure d'art Pays Basque (ESAPB) accueille cinquante-quatre étudiants, et peine à rivaliser avec ses voisines toulousaine – trois cent dix-huit étudiants –, ou bordelaise – deux cent dix-huit étudiants. Le soutien de l'État à ces établissements, même s'il est modeste – 9 % du financement des dites écoles, soit 13,6 millions d'euros – mériterait sans doute d'être repensé, en vue d'être un appui à une révision du maillage en faveur d'une plus grande complémentarité.

Cette rationalisation, combinée à une réflexion sur le rôle et la place des écoles nationales supérieures, pourrait conduire à répondre à deux défis mis en évidence par le rapport de la Cour des comptes.

Le premier concerne la lisibilité des parcours de formation. Il convient de ne pas oublier que cette dernière est rendue pour partie aléatoire par un degré inégal d'implication dans le processus de Bologne. M. de Loisy nous indiquera sans doute quelle est la stratégie de l'ENSBA s'agissant du développement d'un doctorat. La Cour des comptes indique en effet que cet établissement, comme l'ENSCI, semble être en retrait face au développement de la filière doctorale. Je relève également que les diplômes supérieurs de recherche en art (DSRA) décernés par certains établissements, dont l'École nationale supérieure d'art de Bourges, ne s'intègrent pas dans le processus LMD.

Le deuxième défi a trait à l'ouverture à l'international. La réputation de certains de nos fleurons peine à se traduire par une ouverture aux étudiants étrangers : ainsi, l'Europe centrale et orientale est faiblement représentée dans nos établissements. Quelque 373 étudiants étrangers sont répartis au sein des dix écoles nationales. On y constate, comme dans les écoles territoriales, une surreprésentation des étudiants asiatiques, sud-coréens et chinois principalement.

La rationalisation nécessaire du paysage des écoles d'arts plastiques implique une réflexion sur la spécialisation et l'adéquation de celles-ci au marché du travail. Il ne s'agit pas là d'instaurer une opposition entre création et activité professionnelle, tant la première vient nourrir la seconde. Sur ce sujet, comme sur les autres d'ailleurs, il sera intéressant d'entendre Damien Valero.

Nous avons relevé lors de l'examen des crédits de la mission « Culture », dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, que le taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés en arts plastiques demeurait très faible. En 2018, le taux d'insertion dans les trois ans suivant l'obtention du diplôme s'établissait à 58 %, loin de la moyenne observée pour l'ensemble des établissements supérieurs d'enseignement culturel, soit 80 %. Je serais par ailleurs tenté de partager les observations de la Cour des comptes concernant la validité de ces chiffres, tant l'insertion professionnelle ne peut avoir qu'un lien ténu avec le diplôme. Le Gouvernement a fixé, de manière volontariste, un objectif de 66 % en 2021 pour les diplômés en arts plastiques. Cette ambition pourra-t-elle être tenue dans le contexte économique que l'on connaît ? Quels leviers actionner pour y parvenir ? Le suivi des étudiants par le ministère de la culture apparaît aujourd'hui insuffisant, à la différence de ce qui se pratique au sein des établissements privés ou des universités.

La question de l'insertion pose implicitement celle du sacrifice financier que peut représenter l'intégration dans ces écoles. On peut noter la relative modicité des droits de scolarité dans les écoles nationales et territoriales, soit respectivement 432 euros et 520 euros. Reste que ces montants n'illustrent qu'imparfaitement le coût lié à la préparation aux concours, la Cour relevant que 11 700 étudiants sont inscrits chaque année en classes préparatoires privées, dont les frais de scolarité s'élèvent pour les meilleures à 6 200 euros. Seulement 245 élèves suivent une préparation au sein de classes situées dans des établissements publics.

Il n'est pas étonnant de constater que le taux d'élèves boursiers soit très faible dans les établissements les plus prisés – à l'image de l'ENSBA –, même si une initiative comme celle de la Via Ferrata, menée par cette même école, doit être soulignée. Il n'en reste pas moins que, comme le constate la Cour des comptes, la diversité sociale semble assez limitée au sein de ces établissements, et la nouvelle voie que représente Parcoursup insuffisamment utilisée – cela concerne huit établissements sur quarante-quatre.

Il n'est pas étonnant non plus de constater, dans ces conditions, que le taux de sélection pour les écoles nationales supérieures soit plus relevé que celui de l'École nationale d'administration (ENA).

M. Jean de Loisy, directeur de l'École nationale supérieure des beaux-arts. – Il se trouve que la situation de l'ENSBA est très particulière, en tant qu'il s'agit d'un établissement qui n'enseigne ni le design ni les arts appliqués, et se restreint aux seuls arts plastiques : photographie, vidéo, art numérique, entre autres. Les étudiants qui y sont inscrits se lancent dans une aventure qui est d'abord intérieure, et ne les destinera pas nécessairement à trouver un métier facilement. On le sait, 45 % des artistes sortis des écoles d'art perçoivent, au bout de plusieurs années, moins de 5 000 euros par an au titre de leurs revenus artistiques.

Celui qui choisit le risque d'une formation à l'ENSBA – bien supérieur à celui d'une formation en marketing – accepte de se livrer à une exploration intérieure très incertaine, à l'invention difficile de formes, et à une activité culturelle qui ne semble pas nécessaire dans la vie réelle.

Il faut comprendre cette motivation et concevoir que des personnes aient envie de faire un travail spirituel, intellectuel et culturel sur eux-mêmes et sur l'invention des formes. Cela ne nous empêche pas d'avoir le désir que ces jeunes entrent dans la vie professionnelle, mais l'objectivité commande de considérer que seuls 4 à 5 % des étudiants deviendront des

artistes importants pour notre vie collective. Il est vrai que la Nation fait des sacrifices financiers pour avoir des artistes, mais c'est un choix magnifique.

L'ENSBA connaît d'autres difficultés. Il y a notamment un problème de déficit d'étudiants étrangers, lesquels représentent 20 % de l'effectif total. Cela révèle non pas une absence d'attractivité, mais des problèmes linguistiques ou de notoriété à l'international. Notre système, unique, propose un enseignement par ateliers : un étudiant peut suivre pendant plusieurs années un professeur, passer éventuellement d'un atelier à l'autre ou en cumuler plusieurs, puis enseigner à des étudiants plus jeunes. Cette forme de compagnonnage est une particularité propre à la France ; on ne trouve l'équivalent qu'à Düsseldorf.

L'ENSBA est une très petite école : elle ne compte que 630 étudiants, ce qui est très peu comparé aux 11 000 étudiants du *Central Saint Martins College of Art and Design* de Londres, par exemple. Les grandes écoles internationales enseignent non seulement les arts plastiques mais aussi la musique, la scénographie, etc.

Des artistes sortent-ils de l'ENSBA ? On peut dire que sur les dix dernières années, sans qu'il y ait de fléchissement – au contraire –, 60 % des artistes apparus sur la scène française et ayant une existence institutionnelle, c'est-à-dire une présence dans les centres d'arts et dans les collections nationales ou régionales, sont des anciens étudiants de notre école. Cela s'explique certainement par le fait qu'ils sont formés à Paris, et se trouvent donc à portée de vue et de main des professionnels de l'art : c'est une chance, mais également un déséquilibre qu'il faut peut-être corriger.

À l'ENSBA, la diversité sociale fait défaut : il n'y a que 23 % d'étudiants boursiers environ, ce qui est très peu. Parcoursup sera sûrement l'occasion d'une ouverture beaucoup plus large. Via Ferrata est une opération fantastique puisque 100 % de ces jeunes issus de la diversité suivent des études supérieures dans une école des beaux-arts européenne ; j'ai obtenu le doublement de ce projet.

Il faut faire évoluer la formation. Une fois encore, seuls 5 % des étudiants qui sortent de l'ENSBA auront une vie d'artiste. Qu'en est-il des 95 % d'étudiants restants, dont plus de la moitié seront au RSA pendant les trois ans qui suivent leur fin d'études ? Telle est forcément la première responsabilité d'un directeur. La solution au problème de formation ne se situe pas dans le doctorat ou dans une tutelle nationale plus dirigiste. Ce qui fait l'univers d'un artiste est le caractère exceptionnel de ses centres d'intérêts, dont l'ampleur est sans commune mesure avec ceux d'un ingénieur très spécialisé, par exemple. Les entreprises, pour peu que leurs habitudes évoluent, devraient donc considérer les artistes comme des personnes très intéressantes et utiles. À l'ENSBA, j'ai commencé à créer un club d'entreprises pour en discuter avec elles. Disney, Facebook et Renault commencent à s'y intéresser, car elles ont besoin de cette capacité de disruption, d'autonomie et d'invention des signes nouveaux. L'État devrait donc faire œuvre de pédagogie à l'endroit des entreprises.

Pour y préparer les étudiants, il faut élargir l'enseignement. Les jeunes qui sortent de nos écoles doivent avoir une vague idée de ce qu'est le monde au présent. Afin de les familiariser à ce qu'il y a de plus pointu en sciences, en économie, en politique internationale, en philosophie, en littérature, nous avons construit un ensemble de cours avec Sciences Po, l'Université Dauphine-Paris, Centrale, entre autres, et cela s'est très bien passé. Nous avons demandé à l'université Paris Sciences & Lettres (PSL) d'y participer, sans succès.

Le troisième cycle, tel qu'il est prévu, vise à former des doctorants qui deviendront des enseignants. Cela fonctionne assez faiblement à l'ENSBA et je ne l'encourage pas particulièrement, car j'ai l'intention de monter un troisième cycle d'un autre ordre. Notre priorité est en effet d'installer les artistes dans un réseau international, *via* un dispositif qui se situerait entre la résidence et le troisième cycle et qui me paraît très utile pour l'avenir.

M. Laurent Scordino-Mazanec, directeur de l'École nationale supérieure des arts appliqués et des métiers d'arts. – Les quatre écoles supérieures parisiennes en arts appliqués – Boule, Duperré, Estienne, Ensaama – sont organisées en association, ce qui est inédit en France. Par ailleurs, il existe une concentration des formations post-bac professionnalisantes, qui accueillent 50 % des effectifs nationaux en arts appliqués.

La sémantique qui a été employée me gêne. On a entendu parler de « culture », d'« artistes », d'« arts plastiques », mais jamais d'« arts appliqués ». Nos écoles proposant des formations professionnalisantes, pour ce qui nous concerne, l'emploi n'est pas pour nous un souci. Le design et les métiers d'art ont aujourd'hui le vent en poupe et représentent une manne importante. C'est pourquoi, à chaque déplacement présidentiel, des designers ou des maîtres d'art accompagnent le président de la République : ils représentent notre patrimoine, notre culture et notre histoire. Il y a une spécificité française dans ce domaine et la France sait exporter ses savoir-faire. Les propos qui ont été tenus manquent donc de nuances.

Nous appliquons le processus de Bologne depuis trois ans et nous préparons nos étudiants à un diplôme valant grade de master, qui leur permet de poursuivre des études à l'étranger dans des écoles, que je ne considère pas comme des concurrentes, offrant des formations complémentaires. Il faut encourager cette dynamique, car c'est un passeport pour l'emploi.

Cela a été dit, on ne peut pas raisonnablement comparer les écoles françaises et les écoles internationales. Alors que je représente la plus grande école publique en arts appliqués relevant du ministère de l'éducation nationale, je ne dispose que de 13 000 mètres carrés de superficie et mon effectif est de 1 000 étudiants...

L'union fait la force, notamment pour communiquer à l'international. Le regroupement de nos quatre écoles, qui n'a en aucun cas entamé leur identité, a permis l'élaboration d'un master commun, qui est porté par le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), et la mise en place du LMD. Le fait de se fédérer donne davantage de visibilité à nos formations d'excellence.

La question du rapprochement avec les arts plastiques est intéressante, mais pour quoi faire ? Nous avons en commun l'histoire de l'art, le dessin, la perspective... ; nous pourrions même susciter des vocations de designers chez des étudiants des beaux-arts. Mais tout cela se construit, car c'est une question de compétences et de formation professionnelle.

Les étudiants internationaux ne viennent pas dans les écoles françaises parce que celles-ci ne sont pas assez chères. La notion d'école supérieure gratuite ne leur est pas familière. Par ailleurs, l'enseignement n'y est pas dispensé en anglais.

Nous avons besoin de recruter non pas d'excellents élèves mais des personnes qui ont une forte personnalité, un univers, quelque chose à raconter. Notre mode de recrutement,

sans entretien, uniquement sur dossier, peut être critiqué et il est en réalité assez élitiste, mais il repose sur un principe d'équité auquel le ministère de l'éducation nationale est attaché.

Nous devons impérativement accueillir davantage d'étudiants étrangers, ne serait-ce que pour respecter la réciprocité qu'implique le programme Erasmus.

Aujourd'hui, dans Paris, le premier des campus des métiers et des qualifications est celui relatif aux métiers d'art et au design – j'en suis le directeur, puisque l'Ensaama est tête de réseau. Font partie de ce campus implanté aux Gobelins, trente établissements de formation, dont l'École nationale supérieure des arts décoratifs et l'école Camondo, un centre de formation d'apprentis (CFA) privé – la Bonne graine –, des mécènes et des institutions – Hermès, le Comité Colbert, etc.

Votre rapport arrive à point nommé, au moment où nous menons des actions communes dans le but de valoriser les filières et d'accompagner les jeunes vers l'emploi.

M. Damien Valero, président de l'association des anciens élèves de l'École nationale supérieure des arts décoratifs (Ensad-Alumni Paris). – Notre association est née en 1867 et son premier trésorier fut Auguste Rodin. Le parcours des étudiants de l'Ensad est pluridisciplinaire, ce qui évite le cloisonnement. Cette association, dont l'objet est notamment d'aider les jeunes à s'insérer professionnellement, a une antenne à Chypre dédiée aux relations internationales. Elle est présente dans 42 pays et notre réseau compte plus de 20 000 adhérents. Nous échangeons régulièrement avec l'Ensad et siégeons au sein de la fédération PSL-Alumni aux côtés de Mines ParisTech, de l'École normale supérieure, etc. À ce titre, il conviendrait de créer une adresse mail reprenant le nom de ces écoles affectée à chaque étudiant, afin de pouvoir les suivre une fois leur scolarité terminée.

Le monde industriel est prêt à accueillir les artistes et designers, lesquels font partie intégrante de la société. Notre association vise donc à développer les réseaux interprofessionnels.

M. Claude Raynal, président. – Nous aimerions aussi connaître le point de vue des intervenants sur les écoles installées dans les territoires.

Je donne la parole à notre collègue Sylvie Robert, membre de la commission de la culture.

Mme Sylvie Robert. – Ce rapport très intéressant révèle un état des lieux confus et une organisation en archipel – cela peut constituer une richesse – mais aussi des fragilités. Peu de chantiers ont avancé depuis la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), ce qui pose le problème du pilotage par le ministère de la culture.

Les jeunes ont une appétence de plus en plus forte pour les écoles d'art. Or les capacités d'accueil n'ont pas beaucoup augmenté, ce qui entraîne une sélectivité très importante. La formation supérieure en arts plastiques doit s'intégrer dans l'ensemble de la politique culturelle. Nous savons que les artistes et designers ne sont pas hors-sol ; Ronan et Erwan Bouroullec, par exemple, travaillent avec une filière industrielle. Cela suppose de la part des ministères une action transversale, laquelle fait défaut dans notre pays, ce qui a des conséquences à l'international et en termes de formation. La question du statut des artistes-auteurs est également en panne. Les arts plastiques sont le parent pauvre s'agissant de l'accompagnement financier.

Les collectivités locales sont attachées à leurs écoles d'art, mais le passage de celles-ci au statut d'établissement public de coopération culturelle (EPCC) a été compliqué. Des regroupements ont alors eu lieu. Les questions du financement par les collectivités et du pilotage par le ministère de la culture doivent être posées si l'on veut résoudre les difficultés de certaines écoles. Il faut une véritable ambition.

L'algorithme de Parcoursup n'est pas adapté à la diversité des offres proposées par les écoles d'art. Enfin, les jeunes sont trop souvent livrés à eux-mêmes à la sortie de leur cursus, sans réseau ni carnet d'adresses. Les accompagner relève de notre responsabilité collective.

M. Michel Canevet. – La gouvernance des établissements publics, qui foisonnent, n'est pas toujours identifiable. Une organisation par pôles serait préférable et permettrait à ces écoles de trouver leur place à l'international. Le taux de boursier est de 25 %. Ne faudrait-il pas favoriser l'accès aux bourses ? Le recours au mécénat ne devrait-il pas être développé ?

Mme Sylvie Vermeillet. – L'insertion professionnelle des étudiants est insuffisante et hétérogène. Quels sont les facteurs favorisant cette insertion : la notoriété de l'école, sa localisation, le degré d'implication des professionnels et des réseaux dédiés ?

M. Louis Gautier. – Les questions institutionnelles se posent forcément en matière de politiques publiques. Leur enjeu, très actuel, est celui de la participation des écoles d'art au rayonnement mondial de la création artistique.

Pour ce qui concerne les échanges internationaux, 10 700 étudiants français étudient en Chine. La raison linguistique, la particularité, n'est donc pas prégnante dans ce domaine ; c'est vrai aussi pour les écoles françaises.

Nous avons fait la part des choses dans les réseaux, en nous concentrant sur les écoles placées sous la tutelle du ministère de la culture et en saluant les bons niveaux d'insertion professionnelle. En province, des écoles se sont regroupées, à l'instar de l'École européenne supérieure de l'image d'Angoulême et de Poitiers, ou de l'École européenne supérieure d'art de Bretagne (EESAB) qui regroupe les écoles des villes de Brest, Lorient, Quimper et Rennes.

Pour ce qui concerne l'insertion professionnelle, on peut citer l'école de Nîmes, qui a créé un troisième cycle à visée professionnalisante pour former les étudiants à la régie et au développement des œuvres d'exposition, ce qui permet aux étudiants de trouver des débouchés. Le Montpellier Contemporain (MOCO) a mis en place une formation allant de l'école jusqu'aux lieux d'exposition, dans une logique d'intégration globale. Ce sont des exemples innovants. Il faut rompre les cadres pour créer davantage d'ensemencement, d'hybridation et de réussite : tel est le message principal de notre rapport. Par ailleurs, on observe de grands développements économiques en matière de design, notamment numérique, de mode, de bande dessinée, entre autres.

Pour favoriser l'insertion professionnelle de leurs étudiants, les écoles doivent avoir une certaine taille, un service spécialisé, travailler en réseau et disposer de bases de données sur les carrières.

M. Antoine Durrleman, rapporteur. – Nous avons délibérément choisi un périmètre d'enquête très large : non pas seulement les arts plastiques – acception que la France ne partage qu'avec Taïwan – mais l'ensemble des arts visuels. Aujourd'hui, les formes d'expression se diversifient et s'hybrident, rejoignant même le champ du spectacle vivant. Nous avons voulu dresser un état des lieux le plus clinique possible, en prenant en compte les importantes transformations des écoles d'art intervenues à la suite du processus de Bologne, mais également les changements apparus dans les universités, lesquelles se sont inspirées des savoir-faire et des méthodes pédagogiques de ces écoles : l'idée est que l'art résulte aussi d'une pratique et d'un compagnonnage.

Les établissements d'enseignement supérieur d'arts appliqués relevant du ministère de l'éducation nationale sont des exemples de transformation réussie, d'une montée en puissance à bas bruit grâce à une plus grande ambition pédagogique. Le niveau des diplômes y est passé du BTS à la licence, les cursus ont été révisés. Une stratégie de groupe a été mise en œuvre. Leur recrutement, très sélectif – 2 % pour les écoles parisiennes –, se concentre sur les « tempéraments ». Nous nous sommes également intéressés aux grands établissements d'enseignement supérieur privés et aux écoles internationales. Le nombre d'étudiants français qui se tournent d'emblée vers les établissements étrangers est important. À Bruxelles, l'école d'art de La Cambre a dû limiter à 53 % le nombre d'étudiants français.

Les expressions artistiques évoluent, de même que les systèmes de formation. Les étudiants sont de plus en plus attirés par les écoles françaises, mais les difficultés sont considérables, parmi lesquelles le passage obligé par une classe préparatoire : dans le privé, qui compte 11 000 élèves, ces classes sont très onéreuses ; dans le public, il y a moins de 250 places. Les cursus aussi posent problème. Pourquoi toute école, même de petite taille, devrait-elle proposer un doctorat ? Mieux vaudrait préparer ce diplôme en lien avec une université, comme c'est le cas à Valenciennes.

L'internationalisation suppose une stratégie de groupe. Les grandes écoles parisiennes ne sont pas assez attractives collectivement. Elles pourraient concevoir ensemble une offre de formation leur permettant d'associer le meilleur de leurs cursus. Pour que la place de Paris rayonne, elles ne doivent pas se présenter les unes à côté des autres. Le sujet de la taille des établissements serait ainsi moins problématique.

La question de l'insertion professionnelle doit aussi être abordée de manière coopérative. Selon Emmanuel Tibloux, directeur de l'Ensad, le temps des créateurs est enfin venu. Notre économie et notre société exigent précisément de savoir penser différemment, d'être singulier. Les capacités d'invention, de création et de construction que développent les écoles d'art sont des atouts considérables pour l'insertion professionnelle.

Les difficultés dont souffre notre système de formation sont liées au manque d'une stratégie de groupe. Il s'agit d'avoir non pas un Gosplan mais un cadre de référence qui permette d'agir collectivement. Avoir une pensée globale et laisser chacun agir au plan local, voilà ce que nous préconisons dans ce rapport.

M. Jérôme Bascher. – Je salue le travail effectué par les écoles d'art depuis quinze ans pour se conformer aux standards internationaux. Vaut-il mieux avoir de grandes écoles favorisant l'hybridation et la fertilisation croisée, ou des écoles plus spécialisées ?

M. Damien Valero. – Auparavant, la classe préparatoire était le passage obligé pour intégrer une école d'art et il n'y avait pratiquement que des prépas privées, le ministère

de la culture n'ayant pas mis en place de parcours public. Nous sommes aujourd'hui très heureux de voir émerger l'Association nationale des classes préparatoires publiques aux écoles supérieures d'art (Appéa). Les prépas privées ont fait du tort à nos écoles en imposant un formatage des dossiers.

Pourquoi être docteur d'État ? C'est un long parcours ; or il faut bien trouver un travail, même si l'art est davantage une façon de vivre qu'un métier... La mise en place d'un doctorat d'État est cependant importante en termes de reconnaissance des formations française. Mais qui formera ces doctorants, si l'on manque de titulaires d'habilitations à diriger des recherches (HDR) ? Les universités anglo-saxonnes, notamment américaines, intègrent quant à elles largement les doctorants en art...

S'agissant de la mutualisation des moyens, nous nous efforçons, en tant qu'anciens élèves, d'échanger nos réseaux, nos carnets d'adresses et nos plateformes. C'est un vaste chantier, puisque cela n'avait jamais été fait. Certaines écoles expriment des réticences, mais nous pouvons y arriver.

M. Laurent Scordino-Mazanec. – M. Durreleman l'a dit, l'éducation nationale a su faire un saut sans précédent en accompagnant la réforme des diplômes de l'enseignement supérieur. L'obsession de la diplomation est assez française. En Grande-Bretagne, avec un *bachelor*, on peut travailler ; pourtant, les Anglais viennent chercher les étudiants français pour les préparer au master : il y a des paradoxes. La notoriété des écoles oriente les choix.

J'insiste, les campus ont fait un gros travail de mutualisation et de spécialisation, sur l'initiative des régions et de l'éducation nationale.

J'en viens au mécénat. Tout d'abord, il ne peut y avoir de formation professionnalisante sans le soutien des partenaires professionnels, notamment dans l'accompagnement vers l'emploi. Pour ce qui concerne le mécénat, la réforme de la réduction d'impôt a été très préjudiciable aux établissements de formation, lesquels doivent faire de la collecte de fonds, à l'instar du *fundraising* pratiqué par les établissements anglo-saxons.

Les offres de formation existent en région mais sont isolées, tandis que Paris concentre les établissements. Il faut certes assurer la proximité, mais le contexte économique ne permet pas de déployer tous les champs d'enseignement sur le territoire.

M. Jean de Loisy. – Il faut mettre en perspective les 18 000 étudiants en écoles d'art en France, et les 2 millions en Chine : l'enjeu n'est pas le même...

La mutualisation est souhaitable du point de vue de la professionnalisation. Un étudiant doit avoir plus d'une corde à son arc, ce qui va au-delà de la culture générale ou du doctorat. Une filière professionnalisante proposée en cours de cursus par des établissements partenaires permet à des élèves d'enrichir leur parcours. À cet égard, je précise que je ne crois pas à l'identité entre artiste et designer.

À l'École nationale supérieure des beaux-arts, des espaces sont loués environ 50 jours par an au titre du mécénat, ce qui est assez mal reçu par les étudiants. Je m'intéresse davantage à la formation des pratiques « amateurs », qui est très rémunératrice puisqu'elle rapporte à peu près 650 000 euros par an. Nous espérons atteindre l'objectif de 1,2 ou 1,5 million d'euros.

Pour que la France existe à l'international, il faut que les artistes internationaux viennent en France. Un moyen d'y parvenir est de proposer des troisièmes cycles, auxquels il faut associer les résidences : on invite des artistes naissants à travailler avec des artistes français et des professeurs de différents pays. Une belle réussite à cet égard est le troisième cycle proposé par Le Fresnoy-Studio national des arts contemporains, à Tourcoing.

Il est incompréhensible que les travaux des étudiants d'écoles régionales ou nationales installées dans les territoires, même retirés, soient moins vus que ceux des étudiants des grandes villes. Les écoles de Paris ou de Marseille, par exemple, doivent accueillir ces travaux dans leurs espaces de présentation à destination des professionnels.

M. Claude Raynal, président. – Je remercie nos invités. Ce débat nous fait réfléchir sur les enjeux de la créativité, qui ne se limitent pas à l'art. Cette question se rencontre aussi dans les métiers de l'ingénierie : certains ingénieurs sont créatifs, d'autres moins. C'est pourquoi l'art a été introduit dans les écoles d'ingénieurs.

Je remercie M. le président de la troisième chambre de la Cour des comptes et ses collègues pour la qualité de leur rapport et de leurs exposés. M. le président Éblé vous avait confié une mission compliquée – regarder l'art par le prisme budgétaire –, mais vous y êtes parvenus avec talent.

La commission autorise la publication de l'enquête en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), en annexe à un rapport d'information de MM. Vincent Éblé et Didier Rambaud, rapporteurs spéciaux.

La réunion est close à 18 h 30.

Jeudi 21 janvier 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sur les résultats de l'exercice 2020

M. Claude Raynal, président. – Nous accueillons ce matin, sur les résultats de l'exécution 2020, M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, qui a réalisé le même exercice hier après-midi devant nos collègues de l'Assemblée nationale.

Il est d'usage que notre commission des finances entende, au début de chaque année, le ministre chargé du budget sur les résultats de l'année passée. Les éléments transmis sont toutefois encore partiels. Les résultats détaillés seront communiqués avec le projet de loi de règlement, qui arrêtera le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État pour 2020. Ce projet de loi de règlement – mais le ministre pourra peut-être nous le confirmer – devrait être déposé dès la mi-avril, confirmant l'avancement du calendrier par rapport aux années passées.

Les premiers éléments sur l'exécution du budget de l'État en 2020 ont été présentés hier. Il apparaît ainsi que le déficit budgétaire, tout en atteignant un niveau historiquement élevé et supérieur à celui atteint pendant la crise de 2009-2010, serait tout de même très largement inférieur à celui voté dans la quatrième loi de finances rectificative du 30 novembre 2020.

Si votre audition porte principalement sur le budget de l'État, nous serons bien sûr intéressés par les éléments que vous pourriez apporter sur l'exécution des comptes des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale, qui sont elles aussi concernées très directement par les conséquences de la crise sanitaire.

Par ailleurs, comment ne pas évoquer votre entretien hier dans Les Échos et les réactions qu'il a pu susciter ? Affirmer que l'indemnisation s'arrêtera avec la pandémie n'est pas un propos très révolutionnaire. Vous avez indiqué que le niveau de dépenses actuel n'était pas soutenable dans le temps : de quel temps parlez-vous ? Cela pose la question de la capacité assurancielle de dernier ressort de l'État.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – Permettez-moi, pour cette première réunion à laquelle je participe cette année, de vous présenter d'abord mes meilleurs vœux pour l'année 2021, qu'elle soit une année à la fois de sortie de crise sanitaire et de sortie de crise économique.

Je confirme notre volonté de vous saisir de la loi de règlement dès le mois d'avril, pour avoir un débat le plus partagé possible et pour que le Parlement soit informé plus tôt des résultats de l'exercice 2020, à la fois pour l'État et pour les sphères de la dépense sociale et des collectivités locales.

L'année 2020 a été clôturée pour ce qui concerne l'État sur un déficit inférieur au déficit prévu dans la quatrième loi de finances rectificative (LFR 4). Il n'empêche que ce déficit de clôture est presque deux fois supérieur à celui prévu en loi de finances initiale pour 2020. C'est la conséquence du choix d'une intervention massive pour faire face à la crise et des mesures d'urgence que vous avez bien voulu voter, en soutien aux secteurs les plus touchés.

Le déficit s'est donc accru entre la loi de finances initiale et la clôture de l'exercice de 85 milliards d'euros, sous l'effet de plusieurs facteurs. Le premier concerne les dépenses engagées au titre de la mission « Plan d'urgence » ouverte avec la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020 ou sur d'autres missions budgétaires en réaction à la crise. Il y a au total 44,1 milliards d'euros de dépenses supplémentaires en 2020. Elles ont été engagées à un moment où les recettes fiscales de l'État connaissaient une forte diminution. Nous avons déploré par rapport à la prévision 37,5 milliards d'euros de baisse, les recettes fiscales s'établissant à 256 milliards d'euros pour l'année 2020. Les principaux points de baisse en matière fiscale concernent l'impôt sur les sociétés – à hauteur de 11,9 milliards d'euros par rapport à la prévision –, la TVA – à hauteur de 12,2 milliards – et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) – à hauteur de 5,7 milliards.

Il existe quelques phénomènes intéressants à observer que nous ne savons pas encore totalement expliquer. Tout d'abord, une relative solidité de l'impôt sur le revenu puisque nous déplorons une perte de seulement 1,5 milliard d'euros. Nous connaissons même un ressaut par rapport à la quatrième loi de finances rectificative. Le deuxième phénomène

qu'il nous faudra expliquer est le fait que la TVA baisse de 10 %. En comparaison, elle avait diminué en 2010 de 11 %. En revanche, la baisse est de 25 % pour l'impôt sur les sociétés cette année alors qu'elle avait été de 51 % en 2010. Il nous faudra travailler ensemble pour expliquer cette résilience plus forte de la fiscalité des entreprises, qui témoigne aussi du maintien d'un résultat plus important.

Si l'on compare avec les budgets que l'on qualifie désormais d'ordinaires, l'exécution est satisfaisante, avec des mouvements très classiques d'exécution totale pour des ministères régaliens. Il y a aussi des ministères dont le taux d'exécution progresse. Autre élément à souligner, nous n'avons pas eu à ouvrir de crédits en cours d'année sur la masse salariale, ce qui témoigne à la fois d'un phénomène d'économies de constatation, avec un moindre recours à des vacataires pendant la période de confinement, mais aussi un rapprochement significatif entre la prévision et la réalisation des dépenses.

L'explication principale de l'écart entre le déficit annoncé dans le quatrième projet de loi de finances rectificative (PLFR4) et celui constaté se trouve dans les crédits d'urgence. Nous avons fait preuve de prudence tant sur les hypothèses de récession affichées dans le PLFR4 – 11 % – que sur les dispositifs ouverts et les crédits inscrits. Premièrement, nous avons anticipé le risque d'un confinement de deux mois, couvrant également le mois de décembre. Deuxièmement, nous avons anticipé une baisse d'activité de 20 % pour chaque mois de confinement. Les enseignements du premier confinement nous ont permis collectivement d'avoir une baisse d'activité aux alentours de 11 % ou de 12 %. Elle tourne autour de 7 % ou de 8 % au mois de décembre.

17,8 milliards d'euros ont été engagés au titre de l'activité partielle, ce qui nous permet de reporter 4,8 milliards d'euros sur 2021, qui viennent s'ajouter aux crédits déjà ouverts pour l'activité partielle de longue durée. Sur le fonds de solidarité, 11,8 milliards d'euros ont été engagés, ce qui nous permet le report de 7,9 milliards d'euros sur l'année 2021, qui s'ajoutent aux 5,6 milliards que vous avez accepté d'ouvrir à l'occasion de l'examen de la loi de finances initiale. Concernant les exonérations, nous avons engagé 3,9 milliards d'euros, ce qui nous permet de reporter 4,3 milliards d'euros sur 2021. Enfin, pour les crédits qui permettent des prises de participations de l'État au capital des entreprises stratégiques, nous avons engagé 8,3 milliards d'euros et reporté 11,7 milliards d'euros.

Concernant la prise de participation au capital d'entreprises stratégiques, nous avons indiqué dès l'exposé général des motifs, notamment du PLFR4, que nous savions que les crédits ne seraient pas totalement engagés et qu'il y aurait des reports pluriannuels. Concernant les trois autres dispositifs – activité partielle, fonds de solidarité et exonération –, nous reportons près de 20 milliards d'euros, mais 9 milliards sont d'une certaine manière préemptés : les crédits que vous versons aux entreprises au titre du fonds de solidarité pour compenser la perte d'activité du mois de décembre sont des crédits de paiement versés sur l'année 2021.

De la même manière, les exonérations que j'ai évoquées et qui ont représenté un coût pour l'État de 3,9 milliards d'euros bénéficient déjà aux entreprises dans la mesure où ce sont des échéances qui ont été reportées, mais les demandes formelles d'exonérations n'ont été déposées que pour le confinement du printemps et pas pour celui du mois de novembre. C'est encore plus vrai pour les indépendants que pour les sociétés. Ce qui signifie que les 4,3 milliards d'euros d'exonérations qui ont été reportés sont d'ores et déjà engagés par cet effet de demande, avec plusieurs mois de décalage. Idem pour l'activité partielle du mois de décembre, avec cette particularité que les entreprises peuvent solliciter le versement des

allocations pour l'activité partielle jusqu'à un an après avoir placé leurs salariés en activité partielle. L'effet de décalage est là aussi significatif.

Lorsque l'on regarde des crédits qui sont ainsi préemptés et ceux qui ont été ouverts à l'occasion de la nouvelle lecture de la loi de finances, nous disposons pour le début de l'année 2021 d'environ 20 milliards d'euros totalement disponibles pour financer les mesures d'urgence. Nous pouvons tenir entre trois et six mois, à conditions sanitaires constantes, sans avoir à présenter une loi de finances rectificative.

La deuxième explication du décalage entre le déficit prévisionnel de la LFR4 et le déficit constaté tient au ressaut de recettes à hauteur de 6,7 milliards d'euros : 3,6 milliards sur l'impôt sur les sociétés, 800 millions sur l'impôt sur le revenu, 1,7 milliard sur la TVA et 500 millions sur la TICPE.

Enfin, par rapport à la norme de dépenses pilotables, nous avons ouvert 8,9 milliards d'euros de crédits supplémentaires, dont 2,5 milliards d'euros font l'objet de reports. Les 6,4 milliards d'euros consommés au-delà de la norme de dépenses pilotables concernent principalement l'augmentation des aides personnalisées au logement (APL). Viennent s'ajouter les achats de masques, de matériel et le financement d'un ressaut de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Pour ce qui concerne la dépense locale, nous ne disposons pas du solde aujourd'hui. Il est trop tôt pour cela. Nous savons que les dépenses d'investissement ont reculé sous le double effet du confinement et du cycle électoral plus long qu'à l'accoutumée. Nous savons pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement qu'au 31 décembre les recettes de fonctionnement des collectivités locales, toutes strates confondues, ont augmenté de 1,3 %. Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales, quant à elles, ont augmenté de 0,4 %, ce qui est un point bas historique. La situation est extrêmement hétérogène entre les strates de collectivités. Les départements, par exemple, ont vu leurs dépenses de fonctionnement augmenter plus fortement, notamment sous l'effet d'une augmentation des dépenses d'allocations individuelles de solidarité à hauteur de 1,6 % en moyenne et d'une augmentation du coût du revenu de solidarité active (RSA) pour 7,2 % en moyenne, avec des écarts allant de zéro à quinze selon les départements.

Pour ce qui concerne les dépenses de sécurité sociale, par rapport aux derniers chiffres échangés lors des débats budgétaires, les dépenses de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) ont encore augmenté d'au moins 600 millions d'euros sous l'effet du renchérissement du coût de la campagne de tests. C'est la conséquence d'un double choix, celui de permettre au maximum de monde d'être testé et celui de la gratuité. Nous espérons que la moindre dégradation de l'activité économique sur la fin de l'année, se traduisant par une masse salariale plus importante que prévu, et donc des cotisations plus importantes, permettra à la sécurité sociale de faire face à ces dépenses sans dégrader davantage son déficit.

Monsieur le président, je vous confirme que la soutenabilité d'un niveau de dépenses publiques supérieur à 62 % ou à 63 % du PIB me paraît difficile. C'est la raison pour laquelle j'ai indiqué récemment que nous espérons tous que l'année 2021 soit marquée par la fin de la crise épidémique et la fin de la crise économique. J'ai eu l'occasion de souligner que les dispositifs mis en œuvre au titre de la mission d'urgence ont un caractère exceptionnel. Ils ne doivent pas être pérennisés, sous peine de se transformer en dépenses structurelles et de peser très lourdement sur l'équilibre de nos finances publiques.

Nous devons d'ores et déjà préparer à la fois la sortie de crise et le retour vers un niveau plus soutenable des dépenses publiques. Rappelons que l'endettement a atteint 120 % du PIB à la fin de l'année 2020.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le déficit est inférieur de 45 milliards d'euros à ce qui était prévu dans le PLFR4. Le Sénat avait pointé du doigt le fait que le Gouvernement faisait le choix de prendre un peu trop de marge : 45 milliards, c'est vertigineux. Les débats budgétaires portent en général sur des millions d'euros. Dans cette période de grande tension, il faut garder nos nerfs. Les responsables politiques doivent faire attention à ce qu'il n'y ait pas trop de débordements. Les crédits reportés sur 2021 au titre du plan d'urgence représentent près de 30 milliards d'euros, dont plus de 10 milliards votés dans le PLFR4. On relève du côté des recettes fiscales une surexécution d'un peu plus de 6 milliards d'euros. Avec la sous-exécution de la mission « Plan d'urgence », il reste en gros 9 milliards à expliquer. Il n'y a pas d'ardoise magique : s'agit-il de l'évolution de recettes non fiscales ou de plusieurs sous-exécutions ?

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 est déjà obsolète. Elle n'était déjà pas respectée avant la crise sanitaire, elle est aujourd'hui complètement dépassée. Bruno Le Maire a annoncé qu'il renonçait à présenter une nouvelle loi de programmation. Cela ne va pas sans poser un réel problème en ces temps de doute et de crise sanitaire. C'est également l'avis du Haut Conseil des finances publiques. Comptez-vous à tout le moins nous présenter des indications pluriannuelles dans le prochain programme de stabilité ?

Enfin, les reports de crédits sont habituellement pris entre fin janvier et le mois de mars. Cette année, nous avons eu des arrêtés de report dès la fin du mois de décembre pour plus de 14 milliards d'euros, dont près de 12 milliards d'euros au titre du renforcement des participations financières de l'État. La procédure nous laisse perplexes. Comment est-il possible d'ouvrir 1,5 milliard d'euros de crédits pour le chômage partiel par un arrêté publié le 27 décembre alors que la loi de finances qui autorisait un tel report n'a été publiée que le 30 décembre ?

Monsieur le ministre, je connais votre sincérité. Quand la crise sera derrière nous, il est normal que les aides cessent. Mais pourquoi avez-vous choisi d'annoncer par voie de presse la fin du « quoi qu'il en coûte » dans cette période de grande tension ? Le Gouvernement doit faire attention, car de telles déclarations peuvent être dommageables pour la France et l'ensemble des Français.

M. Philippe Dallier. – L'exécution 2020 est moins mauvaise que prévu dans des proportions très importantes puisqu'il s'agit de 45 milliards d'euros. Cela montre la prudence du Gouvernement, mais cela pose aussi la question de notre capacité à modéliser les effets d'une crise d'une telle ampleur. Au début de la crise, Bruno Le Maire envisageait un retour à la normale en 2022. Aujourd'hui, plus personne n'y songe, d'autant qu'un confinement plus dur semble se profiler. Quid également de la sortie de crise, une fois que tout cela sera terminé ? En 2020, le nombre de dépôts de bilan était paradoxalement plus bas qu'en 2019, mais il est fort à craindre que beaucoup d'entreprises qui sont portées à bout de bras ne pourront pas survivre. Quelles en seront les conséquences sur le budget de l'État et sur le déficit public ? Pouvez-vous nous rassurer sur votre capacité à modéliser toutes ces prévisions ? En refusant une loi de programmation, le Gouvernement risque de devoir encore naviguer à vue.

Sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », il reste 397 millions de crédits disponibles, soit près de 50 % du budget. Certes, on a assez peu construit cette année, mais comment expliquer un reste aussi important ?

Mme Christine Lavarde. – Je souhaite vous interroger sur l'articulation du budget de l'État avec le système de ressources propres de l'Union européenne, dont nous allons avoir à débattre prochainement. La commission des affaires européennes a entendu le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) en début de semaine : 13 % des crédits de l'Union européenne viendraient rembourser des crédits que l'État considère avoir avancés. Sur quels crédits allez-vous vous rembourser ? Nous voulons être sûrs de ne pas compter deux fois.

M. Bernard Delcros. – Vous avez évoqué un ressaut des recettes fiscales en fin d'année. Avez-vous des éléments d'explications ? Concernant le report des crédits affectés au Covid en 2021 à hauteur de 20 milliards d'euros, si on enlève les 9 milliards préemptés par le mois de décembre, combien de temps pouvons-nous tenir sans PLFR ? Y a-t-il selon vous encore des acteurs économiques qui ne sont pas couverts ou qui sont mal couverts par les dispositifs actuels, je pense aux indépendants ? La dette s'envole. Avez-vous des éléments sur notre capacité à faire face à une éventuelle évolution des taux d'intérêt ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Effectivement, le niveau actuel des dépenses publiques n'est pas soutenable. Les dispositifs d'urgence visent évidemment à s'éteindre, le plus tôt sera le mieux. Je m'interroge assez fortement sur les dispositifs de lutte contre la fraude. J'entends autour de moi beaucoup de salariés qui disent être à la fois au chômage partiel et en télétravail. Il existe un détournement de ces dispositifs. Que fait le Gouvernement ? Certes, beaucoup d'entreprises sont en difficulté, mais il existe bien des mesures contre la fraude à l'assurance chômage pour les assurés. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les entreprises ? Il est important de s'assurer que les crédits débloqués pour aider les entreprises n'aillent pas à celles qui n'en ont pas besoin, d'autant que se posera un jour à nous la question des solutions pour payer la dette liée à cette crise.

M. Pascal Savoldelli. – Compte tenu de la situation, je me demande si un débat en séance publique dans les deux chambres ne serait pas le bienvenu. Que ferons-nous de ces 45 milliards d'euros, notamment les 28,8 milliards de crédits de dépenses d'urgence ? Ces crédits pourraient, par exemple, bénéficier à l'aide aux plus pauvres, dont la situation est catastrophique. Envisagez-vous de nouveaux investissements publics ? La situation est tellement grave que nous devons avoir un débat démocratique sur l'orientation de ces crédits. Pour ma part, je serai favorable à ce que le Gouvernement prenne une initiative « hors des clous ».

M. Éric Bocquet. – Antony Requin, directeur général de l'Agence France Trésor, indiquait mardi matin que la France avait levé une somme de 7 milliards d'euros sur une période de cinquante ans à un taux historiquement bas. La dette française fait office de valeur refuge. Je m'interroge donc sur le décalage entre l'inquiétude que vous avez exprimée quant à notre niveau de dépenses publiques et la quiétude des marchés financiers.

M. Rémi Féraud. – Ne craignez-vous pas qu'un certain nombre de dépenses qui n'ont pas été faites en 2020 ne soient reportées en 2021 ? Le nombre de faillites de restaurants a été paradoxalement très faible en 2020, mais celles-ci seront sans doute reportées en 2021, voire en 2022. À l'inverse, parmi les dépenses qui n'ont pas été exécutées en 2020, certaines n'ont peut-être pas vocation à l'être en 2021. Par exemple, des crédits importants ont été

provisionnés en 2020 pour soutenir les Français de l'étranger, mais ils ont été assez peu utilisés. Seront-ils reportés ?

Cette crise intervient alors que les finances publiques étaient déjà dégradées, parce que la décision politique de réduire le déficit structurel en baissant les dépenses ou en augmentant les recettes de l'État n'a jamais été prise. Au-delà des dépenses et de la dette covid, ne faudra-t-il pas faire un véritable choix politique en ce sens ?

Mme Isabelle Briquet. – Dès avant la crise, la lutte contre le déficit structurel semblait avoir été mise au second plan, mais nous devons désormais définir une stratégie en la matière. Une loi de programmation des finances publiques n'étant pas à l'ordre du jour, comment comptez-vous procéder ?

M. Christian Bilhac. – Les recettes de l'impôt sur les sociétés, de la TVA et de l'impôt sur le revenu ont été supérieures aux prévisions. Pour réduire le déficit, il faut diminuer les dépenses, ce qui semble difficile dans le contexte actuel, ou augmenter les recettes. Je prendrai l'exemple du programme 315 du plan de relance. Grâce à un démarchage agressif, de nombreuses sociétés, souvent implantées dans les pays de l'Est, effectuent des travaux de rénovation énergétique à 1 euro chez des particuliers. C'est autant de recettes en moins pour l'État. Il serait utile de réfléchir à des actions, notamment auprès des élus locaux, afin que les crédits de ce programme induisent des recettes fiscales et bénéficient à l'artisanat local.

M. Didier Rambaud. – Alors qu'on entend tous les quatre matins que le Gouvernement n'a pas su anticiper les besoins de masques, de tests ou de vaccins, je trouve paradoxal qu'on nous reproche de trop anticiper en matière de finances publiques.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Je remercie Didier Rambaud !

Nous observons un décalage entre l'exécution et le scénario que nous avions anticipé dans le cadre de la LFR4. La différence est certes vertigineuse, mais il aurait été encore plus vertigineux de manquer de crédits disponibles pour financer des mesures d'urgence. Cet écart de 45 milliards d'euros est le fruit de notre prudence quant aux conditions sanitaires. Nous avons provisionné suffisamment de crédits pour faire face à deux mois de confinement afin de ne pas devoir présenter un PLFR 5.

Nous avons anticipé une baisse d'activité de 20 % au mois de novembre. Je rappelle qu'en avril nous avons enregistré une baisse de 30 %. Cette hypothèse nous semblait à la fois prudente et crédible. Or l'activité n'a diminué que de 11 % à 12 %. De ce fait, les recettes ont été supérieures à nos hypothèses, et le recours aux mesures d'urgence a été moindre. Telles sont les principales raisons qui expliquent ce décalage de 45 milliards d'euros.

S'agissant du périmètre de la norme de dépense, alors que nous avons ouvert au cours de l'année 8,9 milliards d'euros de crédits, seuls 6,4 milliards d'euros ont été engagés. S'y ajoutent un certain nombre de sous-consommations, dont 650 millions d'euros sur le budget consacré aux programmes d'investissement dans les compétences, notamment parce que le premier confinement a entraîné un ralentissement des entrées en formation et pour d'autres raisons liées à la mise en œuvre de ce programme sur les territoires. Le budget du ministère de la transition écologique est également concerné, puisque 470 millions d'euros n'ont pas été consommés du fait du ralentissement, voire de l'arrêt des opérations de

construction et des chantiers pendant le confinement du printemps. Je précise toutefois, monsieur Dallier, que nous avons demandé aux services d'accélérer les instructions en fin d'année en donnant la priorité aux dossiers de logements sociaux demandant des agréments, et que cette consigne a été respectée. Un volume important d'autorisations d'engagement a été engagé en fin d'année, mais cela aura des répercussions sur les crédits de paiement qui seront mobilisés en 2021.

J'en viens à la question des reports. Tous les crédits qui relèvent de la mission « Plan d'urgence » ou du plan de relance ouverts en 2020 feront l'objet de reports. Pour les autres missions, les reports devront être engagés au plus tard à la fin du premier trimestre. Certains crédits ne seront peut-être pas reportés en fonction des besoins exprimés. Il reste que le volume de reports est plus important que d'ordinaire.

Comme Bruno Le Maire l'a indiqué hier devant l'Assemblée nationale, nous considérons qu'à dix-huit mois de la fin du quinquennat, une loi de programmation pluriannuelle n'aurait pas grand sens. Nous aurons toutefois l'occasion de débattre de projections pluriannuelles. La Commission européenne considère pour sa part que l'acuité de la crise nous impose d'adapter nos projections au jour le jour. Comme l'année dernière, nous respecterons les mêmes consignes que les autres États de l'Union européenne. Si la Commission souhaite que nous produisions des données pluriannuelles, nous les fournirons, et si le Parlement le souhaite, nous débattons de ces projections.

Le projet de loi de règlement sera certainement l'occasion d'évoquer les recommandations et les propositions émanant de différents groupes de travail, en particulier de la commission sur l'avenir des finances publiques présidée par Jean Arthuis que le Gouvernement a mise en place.

M. le rapporteur général et d'autres sénateurs ont évoqué les questions relatives à la dette et aux emprunts, dans la perspective d'une sortie de crise. M. Bocquet a raison : la situation actuelle est un peu paradoxale. Nous nous endettons beaucoup – en 2020, l'Agence France Trésor a levé pour plus de 260 milliards d'euros d'obligations sur les marchés financiers, un record historique –, mais les taux d'intérêt continuent de baisser. En 2019, le taux moyen d'emprunt de la France pour les obligations à dix ans était de + 0,11 % ; en 2020, il est de - 0,14 %. L'émission d'obligations à cinquante ans, à un taux de 0,59 %, revêt un caractère exceptionnel ; 7 milliards d'euros ont été ainsi souscrits. Dès le début de 2021, nous avons émis un premier programme d'obligations à dix ans, attribué à un taux de - 0,33 %. Dès lors, paradoxalement, le service de la dette sera moins coûteux en 2021 qu'en 2020, malgré une augmentation importante de la dette.

L'inquiétude du Gouvernement quant au niveau des dépenses et à leur soutenabilité est pourtant justifiée, car un retournement de cette tendance est possible. Les marchés font confiance à la France, notre dette reste une valeur refuge, comme l'a justement dit M. Bocquet, mais cette confiance peut cesser. Cela nous impose de maintenir les dépenses publiques à un niveau soutenable, de maîtriser la dette et de poursuivre les réformes structurelles.

M. Dallier a évoqué le programme 135 de la loi de finances. Les autorisations d'engagement étant beaucoup plus fortes en fin d'année, nous pourrions rattraper une partie du retard accusé sur ce programme. Nous ne disposons pas actuellement d'une modélisation nous permettant d'anticiper les effets de la crise. Nous sommes prudents dans nos projections, mais la capacité d'adaptation des entreprises sera sans doute plus grande ; le risque encouru est

celui d'une sous-exécution, mais nous préférons ne pas manquer de crédits pour faire face aux besoins liés à la crise.

Mme Lavarde m'interroge sur le système de remboursement des crédits par l'UE. Le plan européen a été conçu pour soulager une partie de l'effort des États en matière de relance. Une partie des crédits de notre plan de relance pourra donc être présentée aux autorités européennes pour justifier des décaissements prévus par le plan européen, ce qui nous permettra d'amortir l'effet de ces dépenses sur nos finances publiques. Il en sera de même dans tous les États, dès lors que leurs plans de relance seront conformes aux priorités européennes. Je ne saurais aujourd'hui vous garantir la proportion de 13 % que vous évoquez.

M. Delcros a évoqué le ressaut de recettes fiscales. On le constate effectivement par rapport aux prévisions de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020, mais nous perdons tout de même 37 milliards d'euros de recettes fiscales entre 2019 et 2020 ! Nous expliquons ce ressaut principalement par le maintien de l'activité à un niveau plus important que prévu, mais j'ai sollicité des explications complémentaires concernant l'impôt sur le revenu, où le ressaut de 800 millions d'euros observé est inattendu.

Quant aux moyens dont nous disposons pour faire face aux mesures d'urgence en 2021, nous avons reporté 28,8 milliards d'euros à ce titre de 2020 à 2021. Parmi eux, 9 milliards serviront à financer en crédits de paiement le fonds de solidarité correspondant à la perte d'activité de décembre, ainsi que l'activité partielle et les exonérations. Cela ouvrira un débat quant à l'appréciation du déficit public par rapport aux critères de Maastricht, puisque le fait générateur est connu et que le périmètre est circonscrit. Il reste donc environ 20 milliards d'euros reportés. La loi de finances pour 2021 a inscrit 4,4 milliards d'euros dans le plan de relance au titre de l'activité partielle de longue durée. Enfin, vous avez accepté d'ouvrir 5,6 milliards d'euros au titre du fonds de solidarité. Environ 30 milliards d'euros de crédits sont donc disponibles pour faire face aux mesures d'urgence ; nous pouvons donc tenir entre trois et six mois à conditions sanitaires inchangées. Par ailleurs, il y a encore du travail à mener sur la question des indépendants et des conjoints collaborateurs.

Mme Taillé-Polian m'interroge sur les fraudes. Nous avons mobilisé les directions du ministère du travail et de Bercy, notamment Tracfin, pour identifier certains circuits de fraude au chômage partiel et au fonds de solidarité. Depuis octobre, nous avons rallongé à quinze jours les délais d'instruction de l'activité partielle, qui avaient été réduits à 72 heures au premier semestre, ce qui empêchait tout contrôle a priori. Celui-ci est évidemment plus efficace : dans les cas de fraude relevés, une fois l'argent versé, il n'est plus recouvrable, puisqu'il part instantanément à l'étranger. Certains dossiers ont fait l'objet de signalements à la justice ; nous restons très vigilants.

Monsieur Savoldelli, avancer le calendrier de dépôt du projet de loi de règlement et du débat parlementaire dont il est l'occasion répond en grande partie à votre attente d'un débat plus large sur la réalité de l'exécution et les choix qui sont faits. Je peux déjà vous dire que les 28,8 milliards d'euros non consommés et reportés restent mobilisés pour répondre à la poursuite de la crise sanitaire ; ils ne seront pas fléchés vers de nouveaux programmes d'investissement public.

Monsieur Bocquet, l'émission d'obligations à cinquante ans est rarissime. La durée de maturité globale de notre dette reste autour de 8,2 ans, mais la maturité des obligations à moyen et long termes augmente légèrement ; elle est compensée par une augmentation des émissions à très court terme. Nous saisissons d'autres opportunités

d'émission d'obligations à très long terme si elles se présentent ; celle-ci était surtout un test de la réaction des marchés. En l'occurrence, le taux de couverture a été très important : plus de 30 milliards d'euros ont été proposés pour une émission de 7,5 milliards d'euros.

J'ai répondu à la question de M. Féraud sur les reports de crédits ordinaires et de crédits de relance et d'urgence. Quant au programme 151, le niveau de consommation est inférieur de 55 millions d'euros aux crédits disponibles, qui avaient été augmentés par prudence dans les lois de finances rectificatives. La dépense sur l'aide sociale ne dépasse pas 5 millions d'euros ; elle a pu être financée par un redéploiement de crédits sans dégel ; 42 millions d'euros ont par ailleurs été versés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour les aides à la scolarité. La dépense pour l'année scolaire 2020-2021 n'atteindrait que 23 millions d'euros, ce qui explique cette sous-consommation.

Quant aux prélèvements obligatoires, madame Briquet, je conviens qu'il faut s'attaquer au déficit structurel, ce qui nécessitera une révision des dépenses publiques et d'importantes réformes structurelles, mais nous souhaitons le faire en maintenant la trajectoire de baisse du poids des prélèvements obligatoires.

M. Bilhac a évoqué les arnaques constatées sur certains dispositifs de rénovation immobilière. Nous ne sommes pas convaincus que des créations de postes par l'État ou les collectivités soient la réponse la plus adaptée. Certains organismes sont déjà en mesure d'aider les bénéficiaires de ces dispositifs en la matière ; nos services sont aussi mobilisés. Les modalités de gouvernance des certificats d'économie d'énergie doivent aussi être examinées, pour éviter les fraudes et les effets d'inflation.

M. Claude Raynal, président. – Merci de vos réponses, monsieur le ministre.

La réunion est close à 10 h 40.

Mardi 26 janvier 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté de Monaco relatif au régime fiscal des dons et legs faits aux personnes publiques et aux organismes à but désintéressé - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons aujourd'hui le rapport de notre collègue Vincent Delahaye sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté de Monaco relatif au régime fiscal des dons et legs faits aux personnes publiques et aux organismes à but désintéressé.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – La Principauté de Monaco, dont le territoire est totalement enclavé dans celui de la France, entretient des relations diplomatiques étroites avec notre pays. Celles-ci se matérialisent notamment par l'existence de deux conventions

fiscales relativement anciennes, destinées à définir les modalités d'imposition des 10 000 Français qui résident à Monaco et des 400 Monégasques habitant en France.

La Principauté étant très attractive d'un point de vue fiscal, ces deux conventions se singularisent par leur objet, qui n'est pas tant d'éviter les doubles impositions que de lutter contre le transfert de bénéficiaires à Monaco et de dissuader les contribuables français d'établir leur domicile fiscal dans la Principauté afin d'échapper à l'impôt sur le revenu en France. Ainsi, les Français résidant à Monaco continuent de payer leurs impôts en France, à l'exception de ceux qui, en 1962, avaient déjà vécu pendant au moins cinq ans à Monaco.

Ces deux textes ne couvrent cependant pas l'intégralité des questions de nature fiscale auxquelles sont confrontés la France et Monaco dans leurs relations, laissant une relative latitude aux autorités compétentes des deux États pour régler certains cas par la pratique.

L'accord que nous examinons aujourd'hui a donc vocation à combler une absence de base conventionnelle, en encadrant une pratique relative aux dons et legs transfrontaliers. En effet, en droit français comme en droit monégasque, certaines personnes publiques et entités sont exonérées du paiement des droits de mutation à titre gratuit, à savoir les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière. Néanmoins, même si deux États exonèrent dans leur droit interne des entités similaires, cet avantage est limité aux organismes implantés sur le territoire national sauf si une convention fiscale assure un régime de réciprocité en la matière.

Or en l'absence de toute base conventionnelle, la France et Monaco exonèrent mutuellement de droits de mutation à titre gratuit les dons et legs consentis à des personnes publiques ou à des organismes non lucratifs situés dans l'autre État. Ces exonérations sont accordées sur la base de décisions ministérielles, si tant est que les entités bénéficiaires remplissent les conditions d'éligibilité dans le droit interne de l'autre État.

Cette pratique, constante depuis 1969, ne concerne qu'un nombre restreint de cas : depuis 2010, six organismes français ont bénéficié d'une exonération de droits monégasques, tandis qu'une seule demande d'exonération a été formulée auprès des services fiscaux français. C'est à l'occasion de cette dernière demande, qui portait sur un legs consenti par un Français au profit d'un hôpital monégasque, que les autorités françaises ont proposé à leurs homologues monégasques de formaliser davantage leurs relations fiscales dans ce domaine.

Initiées en 2016, les négociations se sont poursuivies en 2017 et 2018, pour aboutir à la signature d'un texte le 25 février 2019. L'accord ayant vocation à encadrer une pratique existante, le principe et l'étendue des exonérations à accorder faisaient déjà l'objet d'un consensus entre les deux parties ; par conséquent, selon les informations qui m'ont été communiquées, les échanges ont principalement porté sur le choix du support juridique idoine, ainsi que sur certains aspects rédactionnels.

En pratique, les stipulations contenues dans l'accord sont largement comparables à celles qui figurent dans les accords de même type conclus par la France. L'accord définit ainsi trois catégories de bénéficiaires des exonérations de droits de mutation à titre gratuit, à savoir les États parties, leurs collectivités locales ou territoriales et les établissements publics ou d'utilité publique ainsi que les organismes à but désintéressé opérant dans les domaines culturel, culturel, éducatif, charitable, scientifique, médical, environnemental ou artistique et

implantés dans l'un des États parties. Ce champ d'application, relativement large, est censé couvrir l'ensemble des entités éligibles à ces exonérations dans le droit interne de chaque État.

Toutefois, j'attire votre attention sur le fait qu'il ne suffit pas à une entité de correspondre à ces critères pour pouvoir bénéficier des dispositions de l'accord, dans la mesure où l'article 2 pose une condition de stricte réciprocité : un organisme ne sera éligible à une exonération de droits de mutation dans l'autre État que si ce dernier prévoit cette même exonération en faveur des organismes situés sur son territoire.

Je ne reviendrai pas sur les modalités d'entrée en vigueur, de modification et de dénonciation de l'accord, qui sont relativement classiques, si ce n'est pour relever que l'accord aura une portée rétroactive en matière de legs ; cette disposition s'explique par la décision qui a été prise, au début de la négociation, de geler toutes les demandes d'exonération dans l'attente du présent accord.

La perte de recettes résultant de la portée rétroactive de l'accord devrait être relativement circonscrite, puisque selon les informations qui m'ont été communiquées, seule une demande d'exonération est en attente d'examen en France, concernant un legs de 1,5 million d'euros en faveur d'un hôpital monégasque. En parallèle, quatre demandes d'exonération auraient été formulées auprès des services fiscaux monégasques pour des dons et legs en faveur d'organismes français d'un montant total d'environ 25 millions d'euros, correspondant à des droits de mutation de l'ordre de 4 millions d'euros.

Enfin, même s'il n'est pas possible d'évaluer l'éventuel effet incitatif que cet accord pourrait avoir sur les dons et legs qui seront consentis dans les années à venir, son impact fiscal devrait rester limité puisqu'il se substitue à une pratique courante.

Pour conclure, cet accord présente l'avantage de clarifier l'ensemble des procédures applicables en matière de dons et de legs transfrontaliers, de même que la liste des entités éligibles à une exonération, afin d'inscrire les décisions rendues en matière d'exonération dans un cadre juridique plus solide.

Je vous propose donc, chers collègues, d'adopter le présent projet de loi.

M. Éric Bocquet. – Quelle sera la portée de la rétroactivité de la mesure ? Combien de dons ou legs sont concernés, et pour quel montant ?

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Comme je l'ai indiqué, un don d'un montant de 1,5 million d'euros en faveur de l'hôpital Princesse-Grace est gelé depuis le début des négociations qui ont abouti à ce projet de loi. S'y ajoutent quatre dons en faveur d'entités françaises, pour un montant total de 25 millions d'euros. Je précise cependant que ces demandes n'ont pas encore été instruites par les services fiscaux français et monégasques et que par conséquent, rien ne garantit à ce stade leur éligibilité à une exonération des droits de mutation à titre gratuit.

M. Albéric de Montgolfier. – De fait, nous serons vraisemblablement bénéficiaires de cet accord. Est-il la simple transposition de ce qui se pratique dans le reste de l'Europe ? En effet, le réseau *Transnational giving in Europe* permet aux donateurs de bénéficier des avantages fiscaux prévus par leur pays de résidence même si le don bénéficie à un organisme étranger.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Il s’agit en effet d’une transposition des dispositions du code général des impôts applicables aux dons et legs perçus par des organismes étrangers situés dans un pays de l’Union européenne. J’ajoute que l’accord est largement comparable, dans son contenu, aux dix-sept conventions fiscales comportant des stipulations relatives aux dons et legs que nous avons signées avec des pays tels que l’Allemagne, l’Autriche, la Belgique, le Portugal, la Suède, l’Italie, les États-Unis, le Sénégal, Côte d’Ivoire, la Bolivie ou le Cameroun.

M. Christian Bilhac. – N’y a-t-il pas un risque que certains organismes culturels bénéficient de dons ou legs, contournant ainsi la future loi contre le séparatisme ?

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – La condition de réciprocité est stricte : les deux pays doivent exonérer les mêmes catégories d’organismes dans leur droit interne pour que ces derniers soient éligibles à cet avantage fiscal. Cela limite grandement le risque que vous pointez.

Le projet de loi est adopté.

**Projet de loi autorisant l’approbation de l’accord de coopération entre le
Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États
membres de l’Union monétaire ouest-africaine - Examen d’une motion tendant
à opposer la question préalable sur le texte n° 290 (2020-2021) adopté par la
commission**

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons à présent la motion n° 1 tendant à opposer la question préalable sur le projet de loi autorisant l’approbation de l’accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États membres de l’Union monétaire ouest-africaine adopté par la commission.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je vous prie d’excuser l’absence de Jérôme Bascher, rapporteur de ce texte.

Sans surprise, notre commission ayant adopté le projet de loi autorisant l’approbation du nouvel accord de coopération entre la France et les États membres de l’Union monétaire ouest-africaine, notre rapporteur, Jérôme Bascher, s’oppose à cette motion de nos collègues du groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste tendant à opposer la question préalable au projet de loi.

Sans revenir sur l’ensemble des arguments soulevés par nos collègues, car nous aurons le débat en séance, il tenait à souligner deux points.

Premièrement, certaines objections soulevées par les auteurs de la motion vont bien au-delà du contenu de l’accord de coopération, voire de la coopération monétaire elle-même. Elles témoignent de préoccupations plus larges sur le développement économique de la zone qui, si elles sont légitimes, ne concernent pas à proprement parler ce projet de loi.

Deuxièmement, rejeter l’approbation de ce nouvel accord de coopération me paraît être un très mauvais signal envoyé à nos partenaires de l’Union monétaire ouest-africaine. Il ne semble pas souhaitable de défendre une position qui reviendrait dans les

faits à rejeter les avancées et les modernisations apportées par le nouvel accord de coopération monétaire.

Pour l'ensemble de ces raisons, notre rapporteur Jérôme Bascher invite notre commission à donner un avis défavorable à cette motion tendant à opposer la question préalable.

M. Vincent Éblé. – Adopter la présente motion reviendrait à rejeter la réforme qui nous est proposée. Bien qu'elle soit incomplète, la refuser purement et simplement serait entériner le *statu quo*, dont nous ne pouvons nous satisfaire.

M. Pascal Savoldelli. – Ce texte n'est pas amendable. Dans le cas contraire, nous n'aurions peut-être pas déposé cette motion. Nous estimons pour notre part que cette réforme, menée sans consultation des parlements africains, est un rendez-vous manqué.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 1.

La réunion est close à 14 h 25.

Mercredi 27 janvier 2021

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Communication sur le compte rendu de la réunion du bureau de la commission et sur le programme de contrôle des rapporteurs spéciaux pour 2021

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, je vais procéder tout d'abord à une brève communication suite à la réunion du bureau de notre commission de mercredi dernier.

Cette réunion a tout d'abord été l'occasion d'examiner le programme législatif de la commission en ce début d'année. Je n'y reviendrai pas en détail, car tous les textes que nous devons examiner d'ici au mois de mars figurent dans le programme de travail que vous avez reçu cette semaine, et les rapporteurs ont été désignés.

Il reste deux textes qui relèvent de la compétence de notre commission, mais qui ne sont pas encore inscrits à l'ordre du jour et pour lesquels il faudra désigner des rapporteurs en temps utile : une proposition de loi visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et un projet de loi autorisant l'approbation d'un avenant à une convention fiscale avec l'Argentine.

Le calendrier législatif est encore susceptible d'évoluer en fonction des priorités gouvernementales et du contexte sanitaire, économique et financier. Nous pouvons nous attendre au dépôt d'un projet de loi de finances rectificative, surtout si une mesure de confinement était de nouveau décidée prochainement.

Par ailleurs, notre commission pourrait être amenée à se saisir pour avis de projets de loi qui comporteraient des dispositions financières ou fiscales : je pense notamment au projet de loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, mais il pourrait y en avoir d'autres.

La présentation du rapport public annuel de la Cour des comptes, qui fait traditionnellement l'objet d'une séance publique au début du mois de février, pourrait avoir lieu le 23 ou 24 mars, la Cour ayant décalé ses travaux en raison de la crise sanitaire. Au début du mois de mars se tiendra également un débat sur la dette publique, à la demande du groupe Les Républicains.

Le bureau a évoqué la possibilité d'organiser une table ronde sur ce thème : nous tâcherons de programmer cela, tout en tenant compte de l'avancement des travaux de la commission Arthuis, qui doit faire des propositions rapidement. Nous pouvons d'ores et déjà saisir l'occasion de l'audition du gouverneur de la Banque de France, ce matin, pour lui poser des questions sur sa perception de la question du remboursement de la dette. Nous pourrions ensuite tenir une table ronde sur la dette en février, avant le débat dans l'hémicycle au mois de mars. Ces étapes de travail pourraient se conclure par l'audition de la commission Arthuis, une fois ses conclusions rendues publiques.

La commission aura également à travailler, à compter de la mi-avril, sur le programme de stabilité et le projet de loi de règlement de l'année 2020. Le bureau a exprimé le souhait que la commission continue d'évaluer, au cas par cas et en fonction des enjeux qui s'y attachent, l'opportunité d'entendre les ministres sur leur exécution budgétaire, plutôt que d'y procéder de manière systématique, comme c'est le cas à l'Assemblée nationale dans le cadre du « printemps de l'évaluation ». À cet égard, a été évoquée la possibilité d'auditionner les ministres dont les secteurs de responsabilité ont été les plus touchés par la crise et particulièrement destinataires d'aides publiques.

En fonction de l'actualité, nous pourrions également entendre d'autres personnalités, en lien avec la situation économique et financière ou les conséquences de la crise sanitaire, comme M. Coeuré, président du Comité de suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation des mesures de soutien votées dans le cadre des dernières lois de finances.

En ce qui concerne les auditions et travaux de contrôle, la commission devrait réaliser avant l'examen du prochain projet de loi de finances, des auditions pour suites à donner à plusieurs enquêtes demandées à la Cour des comptes, notamment celle sur l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite SRU, qui pourrait avoir lieu en mars, ainsi que celles portant sur le bilan de l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur et la couverture mobile du territoire. Outre les auditions qui sont d'ores et déjà organisées, la commission pourrait conduire, en février ou en mars, des tables rondes, notamment sur deux thèmes : la mobilisation de l'épargne financière des ménages en faveur de l'économie et l'accès aux services bancaires.

S'agissant des travaux de contrôle, il vous est proposé de reconduire les groupes de travail et de suivi décidés par notre commission l'an passé, qui n'ont pu avoir que peu d'activité en raison de la crise sanitaire. Quatre groupes devraient ainsi être reconstitués, dont l'un, relatif à la fiscalité locale, serait transformé en groupe de suivi. Le groupe de travail sur les assiettes fiscales et les modalités de recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique, composé de dix-neuf membres à la représentation proportionnelle, pourrait se pencher, entre autres, sur les conséquences du confinement sur l'activité et la fiscalité des entreprises du e-commerce, ainsi que sur le sujet des GAFAs. Un groupe de travail sur la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), constitué des dix-huit membres du bureau, serait également établi.

Par ailleurs, notre commission reconstituerait deux groupes de suivi, avec un représentant par groupe politique, en plus du président et du rapporteur général, soit dix membres au total : le premier porterait sur l'évolution de la fiscalité locale, et serait associé aux travaux que pourrait mener le rapporteur général sur les conséquences de la réforme de la taxe d'habitation ; le second s'intéresserait à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, et pourrait travailler sur le suivi de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre la fraude, ainsi que sur un premier bilan de la mise en œuvre du dispositif mis en place à la suite des révélations des *CumEx Files*.

Le programme de contrôle des rapporteurs spéciaux vous a par ailleurs été distribué. Outre les travaux conduits par nos propres moyens, cinq nouvelles enquêtes ont été demandées à la Cour des comptes, pour être remises, de manière échelonnée, entre les mois de décembre 2021 et de mars 2022.

M. Michel Canevet. – Nos collègues rapporteurs spéciaux Hervé Maurey et Stéphane Sautarel ayant la charge de travailler sur les transports terrestres et maritimes, je tenais à leur demander s'il était possible, dans le cadre de leur mission de contrôle sur la SNCF, d'examiner les questions relatives au trafic transmanche, car plusieurs difficultés sont annoncées pour le ferroviaire et le transport maritime dans ce secteur.

M. Hervé Maurey. – Notre volonté est plutôt de réaliser un bilan et de dégager des perspectives sur la situation financière de la SNCF, ce qui ne recoupe pas le sujet que vous évoquez. Le transmanche est un champ en soi, qui mériterait une étude et une mission d'information : je ne suis donc pas certain que l'on parvienne à l'intégrer dans notre mission de contrôle.

Le programme de contrôle est adopté.

Projet de loi autorisant l'approbation de la décision (UE, Euratom) 2020\2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014\335\UE, Euratom - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Nous examinons ce matin le projet de loi autorisant l'approbation de la décision relative au système des ressources propres (DRP) de l'Union européenne, rendue par le Conseil le 14 décembre 2020, qui établit les règles relatives au volet « recettes » du budget pluriannuel de l'Union européenne.

La DRP est négociée et adoptée de manière parallèle au cadre financier pluriannuel (CFP), lequel détermine le volet « dépenses » du budget européen. Ces deux instruments juridiques distincts sont adoptés selon des procédures législatives différentes. Alors que le Parlement européen doit approuver le règlement financier du CFP, il n'est que consulté sur la DRP.

En revanche, la DRP doit être ensuite ratifiée par l'ensemble des Parlements nationaux, selon leurs règles constitutionnelles. En France, l'article 53 de la Constitution prévoit que cette décision ne peut être approuvée qu'en vertu d'un projet de loi. C'est la raison pour laquelle nous sommes aujourd'hui saisis de ce texte portant un article unique.

Le budget de l'Union européenne est actuellement financé par quatre catégories de ressources : les ressources propres traditionnelles, c'est-à-dire les droits de douane ; la ressource TVA, qui correspond à l'application d'un taux d'appel de 0,3 % à une assiette harmonisée entre tous les États membres ; la ressource sur le revenu national brut (RNB), soit une contribution fondée sur la part de chaque État membre dans le RNB de l'Union européenne – il s'agit de la ressource d'équilibre du budget européen, qui est augmentée quand les autres ne suffisent pas à financer la totalité des besoins en crédits – ; et enfin diverses recettes, telles que le produit des amendes.

S'agissant de l'établissement du cadre budgétaire de l'Union européenne, tel que proposé à compter de 2021, je ne reviendrai pas sur l'historique complet des négociations qui ont été initiées en 2018 par la Commission européenne, car notre commission a déjà eu, à plusieurs reprises, l'occasion d'en retracer le fil, notamment en examinant les rapports de nos collègues Patrice Joly et Jean-Marie Mizzon. Ces négociations se sont inscrites dans le contexte singulier du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. La suppression de la participation de ce contributeur net au budget européen a nourri de nombreux débats sur la question de la valeur ajoutée européenne, et le juste dimensionnement du budget européen. À cette question, opposant les États contributeurs nets aux États bénéficiaires nets, s'est ajoutée la réflexion de longue date sur la réforme globale du système des ressources propres de l'Union, appelant à leur diversification.

Alors qu'elle semblait au point mort, la négociation sur le CFP a finalement été bouleversée par les conséquences économiques de la crise sanitaire. En effet, cette dernière a frappé une économie européenne encore convalescente à la suite de la crise financière et de la crise des dettes souveraines, qui ont provoqué une divergence sans précédent des trajectoires des différents États membres. À titre d'exemple, alors que la richesse par habitant de l'Allemagne a augmenté de 12 % sur la période 2007 - 2019, celle de la Grèce était encore inférieure de 20 % au niveau atteint avant le déclenchement de la crise financière. Dans ce contexte, la crise sanitaire, loin de constituer un choc symétrique, a malheureusement touché plus durement les pays déjà fragilisés, au risque de provoquer une nouvelle divergence. Ainsi, les pays les plus touchés économiquement par l'épidémie, comme l'Espagne ou l'Italie, sont aussi ceux qui ont abordé la crise avec le moins de marges de manœuvre budgétaires.

Face au risque de fragmentation de l'Union, la réponse européenne a d'abord revêtu des formes traditionnelles : mobilisation des budgets nationaux, renforcement des instruments européens de prêts et mise en place par la BCE d'un programme d'achats d'actifs d'urgence. Si cela a ramené le calme sur les marchés financiers, cette première réponse paraît insuffisante : sur le plan juridique, la contestation de la politique de la BCE par la Cour constitutionnelle allemande a rappelé le danger de se reposer exclusivement sur la politique monétaire ; sur le plan budgétaire, la crainte d'une future remontée des taux souverains a conduit les pays européens aux finances publiques les plus fragiles à limiter fortement l'ampleur de leurs mesures de soutien direct aux entreprises, par contraste avec les pays plus solides, comme l'Allemagne.

C'est dans ce contexte qu'Emmanuel Macron et Angela Merkel ont présenté en mai dernier une proposition commune visant à créer un fonds de relance européen, sur la base de laquelle les États membres sont parvenus à trouver un compromis en juillet dernier.

S'agissant du CFP dit « socle », il a été fixé à 1 074 milliards d'euros par les États membres, puis relevé de 15 milliards d'euros dans la négociation avec le Parlement européen. En outre, l'accord de juillet acte la mise en place d'un instrument de relance – le

Next Generation EU –, doté de 750 milliards d'euros, dont 390 milliards d'euros pour des subventions.

Au cœur de cet instrument de relance figure la « facilité pour la reprise et la résilience », qui correspond à une capacité de prêts aux États membres de 360 milliards d'euros, et à un volume de subventions de 312,5 milliards d'euros. Pour en bénéficier, les États membres devront élaborer des plans nationaux pour la reprise et la résilience, établissant leur programme de réforme et d'investissement pour les années 2021-2023, qui seront évalués par la Commission européenne et approuvés par le Conseil à la majorité qualifiée. Les crédits versés au titre de cette facilité permettront donc de financer notre plan de relance. Dans cette perspective, la principale innovation du paquet budgétaire européen tient à l'autorisation exceptionnelle d'emprunt portée par la décision sur les ressources propres.

En effet, l'article 5 de la décision habilite la Commission à emprunter des fonds sur les marchés de capitaux à hauteur de 750 milliards d'euros d'ici à 2026, dont 360 milliards d'euros pour fournir des prêts et 390 milliards d'euros pour des dépenses. Cet emprunt doit être réalisé à la seule fin de faire face aux conséquences de la crise sanitaire. Le remboursement du capital ne devrait débuter qu'en 2028 et s'achever en 2058 au plus tard.

La DRP encadre strictement à la fois le montant, la finalité et la temporalité de l'emprunt. L'instrument de relance européen conserve un caractère temporaire, empêchant tout risque de glisser vers un mécanisme fédéral. La nécessité de modifier la DRP constitue un verrou politique puissant contre une évolution à bas bruit vers un mécanisme permanent. En effet, cette révision supposerait d'obtenir l'unanimité au Conseil et l'approbation de chacun des États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Un retour devant les Parlements nationaux serait donc indispensable.

En complément, cette autorisation exceptionnelle d'emprunt est assortie d'un relèvement temporaire de 0,6 % du RNB des plafonds de crédits d'engagement et de paiement pour garantir que l'Union puisse faire face à ses obligations en toutes circonstances. Cette hausse des plafonds s'ajoute à celle, permanente, de 0,2 % du RNB afin de tenir compte de la contraction de celui-ci en raison de la crise économique et du départ du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Si les crédits autorisés, inscrits au budget, ne sont pas suffisants pour remplir ses obligations résultant de l'emprunt ou si un pays n'honore pas ses engagements, l'article 9 autorise la Commission, en dernier ressort, à faire contribuer les États membres jusqu'à un montant maximum correspondant à leur part du plafond des ressources propres temporairement relevé, soit 0,6 % du RNB. Pour la France, cela représente une contribution maximale de l'ordre de 15 milliards d'euros.

D'après la direction du budget, le remboursement du capital à la charge de la France, à compter de 2028, devrait s'élever à 2,5 milliards d'euros, en l'absence de nouvelles ressources propres, pesant sur le déficit public à hauteur de 0,1 % du PIB.

Outre l'instrument de relance européen, l'article 2 de la décision introduit deux évolutions dans le système des ressources propres. D'une part, il prévoit une simplification du mode de calcul de la ressource TVA, afin de répondre aux critiques de longue date du caractère complexe de cette ressource et de la charge administrative afférente ; d'autre part, il introduit une nouvelle contribution fondée sur le recyclage des déchets plastique. Cette contribution, qui constitue en réalité une modulation de la contribution nationale selon le taux

de recyclage, est accompagnée d'un nouveau mécanisme compensatoire, de type « rabais », au bénéfice des États membres dont le revenu par habitant est inférieur à la moyenne de l'Union européenne.

Au-delà de la question de l'introduction d'un nouveau rabais contribuant à nuire à la lisibilité du système des ressources propres, il est permis de s'interroger sur la crédibilité de cette nouvelle ressource, dans la mesure où une majorité d'États membres bénéficient de réductions forfaitaires.

La ressource propre fondée sur les droits de douane reste inchangée, à l'exception du taux de retenue pour les États membres, au titre des frais de collecte, qui est augmenté de 20 à 25 %. Alors même que la Commission européenne, soutenue par la France, avait proposé une réduction de ce taux afin de mieux refléter le coût réel de la collecte, la négociation a cependant retenu une hausse de celui-ci, s'apparentant ainsi au renforcement d'un rabais pour les États membres qui sont de grands importateurs.

Alors que l'on désespère souvent de la lenteur du processus de décision européen et de la difficulté à avancer à vingt-sept, ne boudons pas cette fois notre plaisir : il s'agit d'une avancée majeure dans le fonctionnement de l'Union européenne, qui concrétise une ambition ancienne de la France que l'on pourrait faire remonter aux premiers projets d'*eurobonds*, un temps soutenus lors de la précédente crise financière.

J'y vois deux ruptures majeures. Pour la première fois, l'Union européenne devrait s'endetter pour financer solidairement des dépenses, et non de simples prêts, à une échelle suffisamment importante pour entrer dans une logique de stabilisation macroéconomique.

Contrairement à ce qui avait été observé lors des précédentes crises, la réponse économique commune de l'Union européenne face au choc sanitaire serait ainsi d'un ordre de grandeur comparable à celle observée aux États-Unis : personne ne l'aurait imaginé il y a encore quelques mois.

S'agissant de la France, les financements européens au titre de la facilité devraient atteindre 39,4 milliards d'euros courants – 1,6 % du PIB de 2019 –, permettant le financement d'une part significative de notre plan de relance, soit 46 %.

Le taux de préfinancement de 13 % finalement retenu permettrait un premier versement de l'ordre de 5,2 milliards d'euros d'ici à la fin du premier semestre. Une première tranche pourrait ensuite être débloquée d'ici la fin de l'année, sur la base des dépenses éligibles engagées depuis le 1^{er} février 2020, ce qui permettrait d'atteindre la cible de 17,3 milliards d'euros fixée par la loi de finances. Reste maintenant à savoir si, dans le contexte de rebond épidémique, le plan de relance français pourra réellement être mis en œuvre...

La deuxième rupture tient à la logique de solidarité qui gouverne la répartition des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience. Ces dernières sont allouées selon une clef de répartition mixte : une part fixe de 70 % tient compte du taux de chômage, du PIB par habitant et de la population d'avant-crise ; une part variable de 30 % dépendra de la perte de PIB observée en 2020 et en 2021.

Mais les remboursements ne sont pas proportionnés aux montants perçus par chaque État membre : en l'absence de nouvelles ressources propres, ils dépendent de leur quote-part dans le RNB de l'Union européenne. Dès lors, l'instrument de relance devrait se traduire par des transferts interétatiques d'une ampleur inédite au profit des pays dont la richesse par habitant est éloignée de la moyenne européenne ou qui ont été fragilisés par les crises successives, soit principalement les pays de l'Est et du Sud. Pour la Grèce, cela représenterait une aide atteignant 7,4 % du PIB – soit trois fois l'aide moyenne perçue par les États européens dans le cadre du plan Marshall !

Cette ambition politique, notamment portée par la France, s'accompagne toutefois d'une première concession : si notre pays figure parmi les États membres où la chute du PIB devrait être la plus forte en 2020, il sera contributeur net en l'absence de nouvelles ressources propres. Au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, qui rassemble 80 % du total des subventions, la France devrait ainsi rembourser, entre 2028 et 2058, environ 20 milliards d'euros de plus que les financements reçus entre 2021 et 2026, soit 0,8 % du PIB étalé sur 30 ans. Cette contribution nette reste néanmoins plus de deux fois inférieure à celle consentie par l'Allemagne. Surtout, cette contribution devrait être contrebalancée par les effets macroéconomiques liés à la relance européenne coordonnée. En première approximation, avec un taux de prélèvements obligatoires de l'ordre de 45 %, un surcroît d'activité cumulé de l'ordre de 2 % du PIB serait suffisant pour compenser la contribution nette attendue de la France, ce qui correspond à l'estimation la plus pessimiste aujourd'hui disponible. Cela souligne une nouvelle fois les limites de l'approche comptable du « juste retour ».

La deuxième concession de la France réside dans cette occasion manquée de mettre fin aux rabais, que nous appelons de nos vœux depuis plusieurs années. Certes, certains ont disparu : c'est le cas du rabais sur le rabais, c'est-à-dire la réduction accordée dans le financement du chèque britannique, et du rabais TVA que constituait le taux réduit d'appel. Toutefois, le niveau de rabais dont bénéficiaient les États membres en 2020 a servi de base pour la négociation, puis ce montant a été relevé. Ce renforcement des réductions forfaitaires accordées à l'Allemagne, au Danemark, à l'Autriche, aux Pays-Bas et à la Suède, participe d'un alignement par le haut des compensations pour ces contributeurs nets. Cependant, l'accord obtenu sur le rabais a constitué une concession importante pour parvenir à un accord sur le plan de relance, car ces États membres sont en effet parmi les principaux contributeurs nets à l'instrument de relance.

En outre, si la part de la France dans le financement de l'ensemble des rabais augmente en raison du Brexit, son montant diminue bien, passant ainsi de près de 2 milliards d'euros par an en moyenne à 1,6 milliard d'euros à partir de 2021.

Une fois ces concessions évoquées, il faut maintenant appeler à la plus grande vigilance : rien n'est acquis et le succès du plan de relance européen reste à construire. En effet, son ambition n'est pas seulement de soutenir la demande en sortie de crise dans une logique keynésienne, mais aussi de stimuler la croissance potentielle européenne par l'investissement et les réformes, en particulier dans les pays fragilisés qui, pour la première fois, bénéficieront de subventions de grande ampleur pour accélérer leur rattrapage économique.

De ce point de vue, la bonne utilisation des fonds européens dans le cadre des plans nationaux pour la reprise et la résilience sera cruciale.

Or la gouvernance retenue est le résultat d'un compromis fragile entre les pays dits « frugaux » d'Europe centrale et du Nord, qui souhaitent lier le déblocage des fonds à une conditionnalité stricte sur le plan de la nature des investissements et des réformes structurelles, et les pays du Sud de l'Europe, qui plaident pour un contrôle aussi peu invasif que possible, compte tenu des mauvais souvenirs laissés par la Troïka dans le cadre de la crise européenne des dettes souveraines.

Tout se jouera donc dans la mise en œuvre de ce compromis, et il faudra que la Commission prenne ses responsabilités pour bloquer les financements si certains États membres dérapent, comme l'y autorisent les textes européens.

Enfin, seule l'introduction de nouvelles ressources propres permettra de soulager les budgets nationaux qui, à défaut, se retrouveront en première ligne pour rembourser le plan de relance.

Au terme d'une négociation difficile, le Conseil et le Parlement se sont accordés sur une feuille de route, présentant un calendrier de discussion de plusieurs pistes pouvant constituer de nouvelles ressources propres. Parmi elles, on trouve un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, une redevance numérique, une ressource fondée sur le système d'échange de quotas d'émission, une taxe sur les transactions financières et une contribution financière liée au secteur des entreprises, ou une nouvelle assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (Accis).

Mais ne soyons pas naïfs : les désaccords persistants entre les États membres sur ce sujet ne rendront pas les discussions aisées. À ce titre, le calendrier défini par la feuille de route constitue plus une obligation de moyens que de résultats. Toutefois, la perspective d'assumer uniquement par les contributions nationales le remboursement du plan de relance pourrait constituer une incitation inédite au déblocage des discussions.

Le rendement de ces ressources reste difficile à évaluer aujourd'hui, en l'absence d'informations sur le calibrage qui sera retenu par la Commission européenne.

Néanmoins, les auditions que j'ai menées m'ont conforté dans l'idée que la ressource fondée sur le système d'échange des quotas d'émissions était la piste la plus pertinente à l'heure actuelle. En effet, le système d'échange existe déjà, ce qui devrait permettre une mise en œuvre plus consensuelle. Cette ressource pourrait générer des recettes très élevées. Enfin, elle serait cohérente avec les politiques environnementales européennes et l'objectif de neutralité carbone à l'horizon de l'année 2050.

De façon complémentaire, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières se justifie également à plusieurs titres. En effet, cette ressource deviendra indispensable dès lors que le différentiel de prix s'accroîtra entre l'Union européenne et les pays tiers. En outre, elle s'inscrit dans l'esprit du Pacte vert pour l'Europe et pourra constituer un levier d'action de la politique commerciale de l'Union européenne. Enfin, elle ne se substituera pas à des recettes aujourd'hui perçues par les budgets nationaux.

Parmi les pistes de nouvelles ressources envisagées, figure aussi la création d'une taxe européenne sur les services numériques. Vous le savez, une première proposition en la matière en mai 2018 s'est soldée par un échec, faute d'unanimité des États membres, ce qui nous a conduits à introduire une taxe à l'échelon national en 2019. Face à la difficulté de parvenir à un accord international au sein de l'Organisation de coopération et de

développement économiques (OCDE), la Commission européenne a lancé une nouvelle consultation pour aboutir à une potentielle nouvelle proposition, sans doute au printemps.

Permettez-moi d'être prudent à ce sujet, pour au moins deux raisons. D'abord, comme le dit le proverbe, « chat échaudé craint l'eau froide » : deux ans plus tard, même si l'approche de certains pays a évolué, rien n'indique que cela suffise à recueillir l'unanimité de tous les États membres. Cette initiative pourrait surtout être un moyen pour la Commission européenne d'adresser une pression sur la nouvelle administration américaine, afin d'obtenir un accord à l'OCDE, échelon le plus adapté. Ensuite – et surtout ! –, quand bien même la taxation européenne des GAFAs serait adoptée, elle conduirait à la suppression de notre taxe nationale, ce qui s'apparenterait davantage à un transfert de fiscalité qu'à une nouvelle ressource.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je vous propose d'adopter l'article unique du projet de loi autorisant l'approbation de la DRP adoptée par le Conseil le 14 décembre dernier. Cette adoption n'est toutefois pas un blanc-seing. Il nous faudra être particulièrement vigilants dans l'exécution du plan de relance européen, dont le suivi est assuré par la Commission européenne, ainsi que dans l'adoption des nouvelles ressources propres. Cela sera notamment permis par les travaux de contrôle de notre collègue Jean-Marie Mizzon.

M. Philippe Dallier. – Je dois bien admettre que j'ai du mal à me réjouir de la situation autant que le souhaiterait notre rapporteur général. Le schéma que vous présentez est intéressant, mais j'aurais aimé que la commission nous fournisse un même tableau, non pas en pourcentage de PIB, mais avec les montants en euros, pour que l'on comprenne bien ce dont bénéficieront les uns, et ce que payeront les autres. La France recevra 40 milliards d'euros de subventions environ, et remboursera pour 60 milliards d'euros : jamais aucun emprunt ne nous aura coûté aussi cher !

L'accord a été arraché au prix de nouvelles concessions vis-à-vis des États dits « frugaux ». On aurait pu espérer, avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, qu'il en soit fini de la politique des rabais. Le rabais ne nous coûtera plus que 1,6 milliard d'euros – au lieu de 2 milliards –, alors qu'on aurait pu ne rien avoir à déboursier ! On est donc plus proches des 70 milliards d'euros à rembourser : tout cela nous coûtera 30 milliards. Sachons-le !

M. Éric Bocquet. – Sur les 40 milliards d'euros prévus pour la France, 5 milliards seraient versés au premier semestre : est-ce bien cela ? Mais comment expliquer une telle lenteur dans un contexte d'urgence ? Concernant la taxe sur les transactions financières, il faut recueillir l'unanimité, or seuls onze États sont d'accord pour le moment. Une telle taxe, même avec un taux faible de 0,1 %, pourrait pourtant rapporter entre 50 et 60 milliards d'euros à l'échelle européenne ! Il y a encore des résistances très fortes, où en sont donc les discussions ?

M. Vincent Segouin. – J'ai le sentiment que l'on exporte notre modèle français de la dette immaîtrisable à l'échelon européen. Il me semble en outre que l'on nous cache beaucoup de choses : un remboursement est prévu en 2028, mais pourquoi si tard, alors que nous sommes dans le feu de la relance ? Il faut que nous remboursions les effets de l'épidémie, non pas dans dix ans, mais tout de suite, car j'ai bien peur que certains États ne s'en rappellent plus et que des organisations politiques nationalistes, au moment du

remboursement, critiquent l'Union européenne, justement pour la raison que les emprunts souscrits pour faire face à la crise sanitaire auront été oubliés !

Avons-nous besoin réellement de l'Union européenne pour financer notre plan de relance ?

Je suis convaincu qu'il aurait fallu négocier les nouvelles ressources propres, en même temps que l'on souscrit ces emprunts : c'est le moment ou jamais d'entrer en négociation, par exemple sur la taxe carbone ou la taxe numérique. Pourquoi une clause de revoyure, alors que l'on sait pertinemment qu'elle n'aura aucun effet, parce que nous ne serons plus dans le même contexte et que les emprunts auront été faits ?

M. Roger Karoutchi. – J'ai été député européen, et je n'ai jamais cru au risque fédéral, auquel nous exposerait prétendument ce projet. Il y a beaucoup plus de réflexes nationalistes que fédéralistes en Europe. En revanche, je partage les observations de Philippe Dallier et de Vincent Segouin : tout cela va nous coûter cher ! Vous nous direz que les subventions que nous recevons redresseront le système et nous permettront de disposer de ressources dans les années à venir... Mais ce remboursement se fera à un coût considérable, non pas en raison du taux d'intérêt, mais de la solidarité avec les autres États membres.

Je ne veux pas dire que la France est l'homme malade de l'Europe, mais nous ne sommes pas dans une situation formidable vis-à-vis de la dette ou du déficit. Voir la France être aussi solidaire à quelque chose de sympathique et de généreux, mais c'est risqué. En comparaison, l'Estonie se porte plutôt bien : dans la configuration actuelle, elle sera bénéficiaire, tandis que la France sera contributeur net.

Autre point sur lequel je rejoins Vincent Segouin : dire que les remboursements ne se feront pas avant une dizaine d'années, c'est prendre un énorme risque politique par rapport aux opinions publiques. Dans dix ans, quand le choc de l'épidémie aura disparu et que les gens auront oublié la covid-19, je vous laisse imaginer les réactions ultranationalistes. Il me paraît donc extrêmement dangereux d'avoir prévu un système de remboursement qui commence tard et qui dure longtemps. Certains ont évoqué le risque d'une Europe fédérale, je crains pour ma part davantage le risque d'une Europe déstructurée.

M. Patrice Joly. – Je n'ai pas peur d'une plus grande intégration européenne, compte tenu du contexte géopolitique et des risques qui pèsent sur le monde. Je ne nie pas non plus les risques nationalistes liés au fait que l'Europe n'ait pas été suffisamment solidaire au cours des dernières décennies et qu'elle se soit engouffrée dans un libéralisme débridé. Il est important de changer l'Europe, c'est une occasion qui nous est peut-être offerte avec ce paquet budgétaire. C'est la première fois qu'un emprunt est réalisé à l'échelle de l'Union européenne pour 750 milliards d'euros. S'agit-il d'un signe politique suffisant ? Bien évidemment, non. Les évaluations pour un tel emprunt datent de quelques mois et je crains que les sommes empruntées ne soient pas à la hauteur, d'autant que nous sommes loin du rebond économique envisagé à l'époque. Ces 750 milliards d'euros sont à rapprocher des 1 900 milliards de dollars du plan de relance des États-Unis annoncé par Joe Biden.

Avec 390 milliards en contributions et 360 milliards en prêts, on est très loin de ce qui avait été évoqué à l'époque : 500 milliards en subventions et 250 milliards au titre des prêts. Pour la France, cela donne 40 milliards auxquels s'ajoutent d'autres financements – je pense au dispositif REACT-EU.

On a évoqué la question du remboursement de ce prêt. Sans ressources propres, la facture risque d'être lourde. Le compromis fiscal sur ce point est fragile à plusieurs titres, notamment politique, en raison du risque de voir des gouvernements souverainistes gagner les élections. Chaque État membre ayant un droit de veto, il sera impossible d'avancer sans unanimité. Un autre point de fragilité est le calendrier de mise en œuvre. Les taxes qui ont véritablement un rendement ne pourront au mieux être mises en œuvre qu'à compter du 1^{er} janvier 2026. Je pense, en particulier, à la taxe sur les transactions financières, évaluée à environ 50 milliards d'euros, et à la taxe sur les sociétés. La taxe sur les plastiques non recyclés devrait, quant à elle, s'appliquer dès cette année. Son rendement se situe entre 3 et 5 milliards d'euros, mais cette fiscalité a vocation à disparaître puisque son objet est de conduire à une modification des comportements.

Derrière tout cela, il y a un enjeu de justice fiscale. Sans ressources propres, la charge de la dette pèsera toujours plus sur les ménages, car les entreprises pourront se soustraire à l'effort. Reste la question de l'appréciation des plans nationaux, qui seront soumis à l'Union européenne. Quelle sera la grille d'analyse ? Quelles seront les contreparties en matière d'adaptation et d'ajustement des régimes fiscaux ?

Parce qu'il y a un signe politique et parce qu'il y a urgence, le groupe socialiste, écologiste et républicain votera ce projet de loi.

M. Jean-François Rapin. – Ce texte de loi, qui tient en un article unique, ne manquera pas de déclencher des discussions très fortes. Elles nous ramèneront les uns et les autres à notre vision de l'Europe, sans stigmatisation aucune des anti-européens. Il n'y a pas non plus de doux angélisme de ceux qui auraient l'intention de soutenir ce texte, d'autant que le rapporteur général nous appelle à faire preuve d'une vigilance accrue. Je partage l'analyse de Roger Karoutchi : le fédéralisme n'est pas ici un problème. Les ressources propres ne sont pas une nouveauté. Les taxes douanières existaient déjà, même si elles se sont étioilées au fil du temps. Certes, on crée de nouvelles ressources propres, mais toujours avec les garanties apportées par les traités européens. Les États membres auront donc leur mot à dire.

La première ressource propre, qui existe déjà, est la taxe sur les plastiques. On aura ensuite deux autres vagues de ressources propres, détaillées par le rapporteur général. N'oublions pas qu'au sein de l'Union européenne, tout euro rapporté par une ressource propre est un euro de moins de contribution nationale. On a tout intérêt, si ce texte est approuvé, à ce que les ressources propres fonctionnent, d'autant qu'il s'agit de ressources que l'on va chercher ailleurs et qui ne pèseront pas sur les États membres – taxe carbone ou taxe sur les GAFA.

Oui, nous sommes sur le fil du rasoir. Oui, la situation est très grave. L'Europe prend deux coups violents : le Brexit et la crise sanitaire. Jusqu'à maintenant, je n'avais pas entendu de cris d'orfraie sur la qualité du plan de relance européen, notamment lorsque nous avons examiné les différentes propositions concernant le CFP. C'est un peu tard. Ce plan de relance est aussi celui du marché unique : si nous ne faisons pas jouer la solidarité aujourd'hui, il sera trop tard pour pleurer demain lorsque les plus fragiles des États membres vont s'écrouler. On cite souvent l'Allemagne comme un exemple budgétaire. Or Angela Merkel a très bien compris que si ses voisins s'écroulaient, l'Allemagne s'écroulerait aussi. Autre argument intéressant, celui de la crise politique que vit l'Italie. La presse internationale s'en fait l'écho, une des dernières cartes économiques de l'Italie est le plan de relance européen. Si elle échoue, elle connaîtra une situation similaire à celle de la Grèce. Ne perdons donc pas de vue cette dimension internationale.

Enfin, la façon dont les crédits du plan de relance irrigueront nos régions et nos territoires a son importance. Les Hauts-de-France devront gérer en direct 228 millions d'euros, plus 90 millions d'euros gérés par l'État. Ce n'est pas anodin dans les circonstances à venir. Certes, les décisions ne sont pas faciles à prendre, mais il faut à un moment mouiller sa chemise. Même si les débats seront difficiles, je soutiendrai ce texte.

M. Claude Raynal, président. – Nous ne pouvons qu'être sensibles à l'avis du président de la commission des affaires européennes.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je ne suis pas inquiète quant au remboursement, car l'échéance est lointaine. Mes inquiétudes sont plus proches. Quelles réformes structurelles nous seront-elles demandées pour 2023 ? L'Europe exige des réformes qui touchent au plus près du quotidien des Français : il faut donc assumer démocratiquement les engagements que l'on prend au nom de la France. Je suis inquiète quand j'entends des ministres mettre l'accent sur la nécessité d'un certain nombre de réformes, dont celle des retraites, qui ont produit des débats peu apaisés dans notre pays. Je crains que cela n'engage au-delà du mandat actuel.

Certes, la mutualisation de la dette est une bonne nouvelle : nous avons tous été rassurés que l'Union européenne tienne la promesse d'une solidarité entre États. Néanmoins, l'Europe reste dans une logique qui n'est pas forcément partagée par les peuples, avec les effets délétères que l'on connaît.

J'éprouve également quelques craintes sur les ressources propres. Certaines d'entre elles semblent peu crédibles. Le rapporteur général l'a souligné : l'engagement n'est pas d'y arriver, mais d'y travailler. Comment les Français accepteront-ils ce type d'engagement, très ferme pour ce qui est des réformes structurelles, mais moins ferme pour ce qui est des ressources propres ? Lors du traité de Maastricht, le volet social devait aussi être pris en compte : on attend toujours ! Moi qui suis profondément européenne, je perçois le fossé grandissant à cause des promesses non tenues.

Mme Christine Lavarde. – Philippe Dallier a suggéré que l'on actualise le coût complet pour la France du dispositif. Je propose que l'on établisse également un coût net en actualisant la croissance du PIB. Les montants complémentaires entreront-ils dans la définition de la dette maastrichtienne ? Dans quelle mesure ? Jusqu'à quand ?

M. Claude Raynal, président. – Vincent Segouin s'interroge : en sommes-nous vraiment là et avons-nous besoin de l'Europe pour 40 milliards ? De mon point de vue, non, puisque cette année l'endettement de la France est passé de 100 à 120 % du PIB...

En revanche, comme l'a souligné Philippe Dallier, s'agit-il de la même dette et du même emprunt ? La réponse est non. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle cette dette nous coûte beaucoup plus cher. L'idée est d'aider les autres pays européens pour leur permettre aussi d'importer français. Il n'y a rien de philanthropique dans cette affaire ! Autre question, mais il s'agit plutôt d'une boutade : la taxe GAFA est-elle un transfert de fiscalité ? J'appelle en tout cas de mes vœux une vraie taxe GAFA au niveau de l'Union européenne et je souhaite qu'elle fonctionne : les montants en jeu ne seraient alors plus les mêmes !

M. Charles Guené. – Les différentiels exigés des pays peuvent être lus comme l'hommage du vice à la vertu. On pourrait ajouter une ligne supplémentaire au tableau réclamé par Philippe Dallier et Christine Lavarde pour tenir compte de l'effet des réformes qui sont exigées de la France.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Il est bon que nous ayons des débats. Loin de nous l'idée de vouloir contourner certains sujets. Je savais qu'en disant que j'étais plutôt satisfait, certains se sentiraient piqués. Nous avons voté les plans de relance nationaux en connaissance de cause, sans avoir le détail des financements européens. Mais si l'Europe n'avait pas répondu présente, avec le risque d'effondrement et de repli sur soi que cela comporte, les commentaires auraient été tout autres !

Philippe Dallier obtiendra satisfaction car certains des éléments demandés figureront bien dans le rapport. J'ai essayé de trouver un équilibre tout en définissant de manière pédagogique la ligne qui est celle de notre pays depuis l'origine en tant que membre fondateur.

Sur la question des contributeurs nets, il en va de l'Europe comme des intercommunalités : chacun essaie toujours de tirer au mieux son épingle du jeu !

J'ai expliqué très clairement quel serait le niveau d'engagement de la France. Certains d'entre vous ont évoqué l'Allemagne. Il ne vous a pas échappé que cette dernière contribuera bien davantage que la France. Or si l'Allemagne fait ce choix depuis longtemps, ce n'est pas pour rien ! Il me paraît judicieux que la France la suive. Éric Bocquet a parlé d'une course de lenteur. Je ne crois pas que ça soit le cas : il faut simplement du temps pour que les différents Parlements, à l'échelle de chaque pays, ratifient l'accord. L'engagement des crédits sur trois ans me paraît également logique.

En ce qui concerne les futures ressources propres, je pourrais teinter mes propos de davantage d'optimisme si j'écoutais certaines des personnes que j'ai auditionnées. Un ministre m'a dit lundi que la taxe sur le numérique risquait d'aboutir avant la contribution carbone aux frontières. J'éprouve toujours quelques doutes, donc je maintiendrai ma priorité sur cette dernière taxe.

Est-ce que l'on exporte la dette ? L'Allemagne n'est pas complètement dupe. Il faut éviter de mélanger les sujets. Les Français sont pour le moment plus préoccupés par la crise sanitaire que par l'économie et l'emploi. Où en serons-nous de l'épidémie dans 45 jours ? Je l'ignore, mais le son de cloche sera différent en cas d'amélioration !

Cette dette est isolée et n'est pas financée par de nouveaux impôts sur les ménages. Au contraire, les Parlements essaient de trouver des ressources propres innovantes, et qui ne pèseront pas trop sur tel ou tel secteur. On voit bien qu'il va y avoir des enjeux au niveau international, notamment en termes de rétorsion. Il existe néanmoins une réelle ambition, de nature à redonner un nouveau souffle à l'Europe. Il faut essayer d'être lucide et rigoureux : les travaux que conduira Jean-Marie Mizson me paraissent d'une importance majeure, d'autant qu'il vient d'un territoire frontalier.

En réponse à Sophie Taillé-Polian, les engagements français seront bien formalisés dans le cadre du plan national soumis au Parlement d'ici au mois d'avril. Il faut que les choses soient bien posées et qu'elles emportent notre adhésion. Il importe de corriger l'espèce de facilité qu'ont les États de « rouler la dette » !

Roger Karoutchi parle d'expérience : je ne pense pas qu'il y ait de risque fédéral, mais notre vigilance collective doit prévaloir dans les négociations. Les pays européens ont fait le pari de se faire confiance. Certes, il y a encore trop de rabais, mais les parlementaires

ont obtenu 15 milliards de plus que prévu, avec un fléchage concret sur un certain nombre de dispositifs. Comme dans toutes négociations, il a fallu céder sur certains sujets.

Enfin, la dette sera bien européenne et non française. Nous en avons eu confirmation par Eurostat.

Le fait de ne rembourser qu'à partir de 2028 est un point qui me gêne aussi, mais il faut se mettre d'accord sur les ressources propres. Je forme le vœu que la situation se redresse suffisamment pour autoriser un remboursement anticipé. Les plus pessimistes prédisent tout de même un bilan positif pour la France, y compris dans le scénario le moins favorable de reprise de croissance. C'est un élément qu'il faut entendre, même s'il ne s'agit que de projections.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique constituant l'ensemble du projet de loi est adopté sans modification.

La réunion est close à 10 h 30.

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Audition de M. François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France

M. Claude Raynal, président. – Nous accueillons à présent M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France, pour ce qu'il convient de qualifier de rendez-vous traditionnel de notre commission en début d'année. Je vous souhaite la bienvenue devant notre commission, reconstituée en octobre dernier après les élections sénatoriales.

Ce rendez-vous traditionnel intervient toutefois après une année 2020 exceptionnelle. L'an dernier, rien ne semblait devoir mettre un terme à l'optimisme des marchés financiers. La crise sanitaire sans précédent que nous connaissons, requérant des mesures de restriction inédites, a affecté durablement l'activité économique. C'est pourquoi nous sommes heureux de vous accueillir et de vous entendre sur la situation économique actuelle. Les différents scénarios que vous anticipez seront pour nous des éléments d'information très importants. De surcroît, un débat très nourri sur la dette s'est installé. Nous aimerions tout particulièrement vous entendre sur ce sujet. Selon vous, la dette de la Banque centrale européenne (BCE) revêt-elle des caractéristiques spécifiques ?

Par ailleurs, face à l'inscription de la crise dans le temps long, des questions se posent quant à la temporalité et aux modalités de la réponse apportée. Ainsi, la semaine dernière, juste avant que le ministre délégué aux comptes publics ne vienne devant notre commission, il alertait dans un article de presse sur la fin rapide du « quoi qu'il en coûte », en la liant naturellement à la fin de la pandémie, mais en instillant tout de même l'idée que tout ceci ne pouvait pas durer éternellement. Au même moment, le conseil des Gouverneurs actait la prolongation des facilités monétaires accordées depuis le début de la crise. Il s'agit d'un point majeur d'interrogation – et sans doute de débat – au sein de notre commission : de la réussite de la stratégie de sortie dépendra l'ampleur des conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire.

M. Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France. – Merci de me recevoir ce matin, pour ce qui est devenu, en effet, presque un rite, mais qui se tient cette année dans des circonstances très exceptionnelles. Je formule tous mes vœux notre cher pays, rudement éprouvé par la crise sanitaire depuis bientôt un an.

Je souhaite, comme vous, que 2021 soit une année meilleure, même si elle commence avec beaucoup d'incertitudes. Les vaccins, tôt ou tard, devraient freiner l'épidémie. Je voudrais en introduction évoquer la conjoncture économique et la situation des entreprises, avant d'aborder le débat sur la dette publique. Je dirai ensuite quelques mots sur l'engagement de la Banque de France dans les territoires.

Notre enquête mensuelle de conjoncture, menée auprès de 8 500 entreprises sur tout le territoire, s'est avérée, depuis mars dernier, la meilleure vigie pour éclairer la brume économique liée à la crise. La dernière, réalisée entre le 21 décembre et le 7 janvier dernier, situe l'économie française, en décembre, à 7 % en dessous de son niveau d'avant-crise. La prévision est identique pour janvier, après - 11 % en novembre. L'ouverture des commerces non essentiels représente l'essentiel de ce gain significatif de 4 % d'activité. La perte d'activité est aujourd'hui quatre fois moins lourde qu'au printemps, ou elle a atteint - 31 % en avril. Nous avons appris à travailler en nous protégeant, sauf pour les services à la personne, qui restent malheureusement les plus touchés.

Cette photographie reste compatible avec notre prévision d'ensemble publiée mi-décembre, qui évalue la récession à - 9 % en 2020. Ce chiffre est désormais quasi-définitif, ce qui signifie que la chute d'activité aura été moins profonde qu'attendu, même s'il s'agit d'une récession très lourde. Nous prévoyons un rebond de + 5 % en 2021, comme en 2022.

Nous avons fait déjà, mi-décembre, l'hypothèse, prudente, de restrictions maintenues au premier trimestre, pour lequel nous prévoyons un niveau d'activité inférieur de 7 % à celui de l'an passé, et levées progressivement d'ici le plein effet des vaccins au second semestre, où nous anticipons un niveau de - 3 %, comme en septembre 2020. Ceci reste bien sûr entouré d'incertitudes, notamment sur les règles sanitaires futures, et, si nécessaire, nous ajusterons notre prévision dans notre prochaine publication, prévue mi-mars.

La situation des entreprises préoccupe légitimement votre commission. Face à la crise de la covid, les pouvoirs publics ont rapidement et efficacement déployé un pont de financement pour les aider, et notamment les très petites entreprises (TPE) ainsi que les petites et moyennes entreprises (PME) et, à travers elles, l'ensemble de leurs salariés et des ménages.

Quelle est la taille de l'effort budgétaire français par rapport à celui de nos principaux voisins européens ? La meilleure évaluation est celle qu'a faite le système européen des banques centrales, afin d'appréhender la réalité des dépenses effectuées. Sans prétendre chiffrer ces efforts à la virgule près, je crois que les banques centrales en ont évalué l'ordre de grandeur avec précision et, surtout, indépendance. Le soutien budgétaire effectif est, en France, au moins comparable à celui de nos voisins européens, et supérieur à celui de l'Allemagne – je parle bien des dépenses effectivement réalisées, pas des annonces.

Les prêts garantis par l'État (PGE), avec 130 milliards d'euros accordés, sont un incontestable succès français. Bien sûr, ils conduisent à une augmentation de l'endettement des entreprises. D'après les analyses de la Banque de France, fin novembre, l'endettement brut cumulé des entreprises avait augmenté de 13 % par rapport à fin 2019, soit une hausse de

215 milliards d'euros. Cela dit – et c'est moins connu – cette hausse est presque compensée par une augmentation significative, de 197 milliards d'euros, de leur trésorerie. Bien sûr, ces chiffres agrégés ne reflètent pas nécessairement les situations individuelles.

Pour éviter que cet endettement ne fragilise les entreprises, il faudra passer d'une action générale en liquidité, qui était la priorité de l'an dernier, à une phase sélective en solvabilité, c'est-à-dire en fonds propres, concentrée sur les entreprises économiquement viables mais financièrement fragilisées par la crise. Le dispositif public de quasi-fonds propres est là, avec des montants suffisants, permettant d'atteindre 20 milliards d'euros de soutien en fonds propres.

Je formule à cet égard deux souhaits. D'abord, il vaudrait mieux expérimenter plusieurs instruments en parallèle : non seulement des prêts participatifs, mais aussi des obligations subordonnées, ou d'autres solutions. Et leur distribution devrait être assurée non seulement par les banques, mais aussi par les assurances et les fonds. Ce n'est pas toujours la tradition française que d'expérimenter plusieurs dispositifs publics en parallèle, mais cela servirait mieux l'intérêt des TPE et PME. Mon deuxième souhait est que ces distributeurs financiers soient aussi co-investisseurs privés et prennent une part, certes minoritaire, du risque. Si nous en restions à 100 % de risque public, nous manquerions probablement la nécessaire sélectivité, nécessaire pour éviter des sinistres budgétaires, mais surtout pour garantir la productivité future : il faut aider les entreprises qui ont une perspective de viabilité économique.

Monsieur le Président, vous avez abordé indirectement l'hypothèse d'une annulation de la dette publique. C'est une illusion séduisante, mais ce n'est pas une solution. Un prêteur, privé ou public, qui ne serait plus remboursé, ne prêtera plus. De manière plus spécifique, l'annulation de la dette publique détenue par la BCE et la Banque de France reviendrait à financer directement les États, ce qui est exclu par le traité fondateur de l'euro, qui ne constitue pas une règle européenne de plus mais un pacte de confiance, par lequel la France a engagé sa parole, non seulement vis-à-vis des autres États de l'euro, mais aussi vis-à-vis des citoyens français et de leur confiance dans la monnaie. En l'absence de consensus pour modifier ces traités, vouloir annuler les dettes signifierait quitter l'euro ; il faut le dire. En outre, cela ne produirait aucun gain net pour la collectivité nationale. L'économiste Olivier Blanchard, qui ne passe pas pour être un orthodoxe étroit, le dit ce matin dans la presse, en termes moins choisis que les miens.

Dès lors, quel est le chemin vers le désendettement ? Sur la photographie de départ, dans notre scénario central, notre dette publique atteindrait, d'ici 2022, 120 % du PIB. Le sac à dos des jeunes pèse ainsi, aujourd'hui, deux fois plus lourd qu'il y a vingt ans, et six fois plus lourd qu'il y a quarante ans. Soyons clairs : le supplément de dette publique que nous aurons accumulé en cette période de crise est totalement justifié, car il correspond à des mesures nécessaires pour contrer les effets de la covid. Le problème de la France est plutôt le niveau de dette, avoisinant les 100 % du PIB, avec lequel elle est entrée dans cette crise.

Dans des conditions économiques qui seront revenues à la normale – il ne s'agit pas de resserrer le déficit budgétaire avant qu'on ne soit solidement sorti de cette crise – il faut d'abord que le déficit public revienne autour de 3 % du PIB, pour que le ratio entre la dette et le PIB se stabilise : il s'agit de ce que les spécialistes appellent le solde stabilisant. Il se trouve que nous bénéficions de l'effet favorable du différentiel entre le taux de croissance et le taux d'intérêt. Dans ma génération, on apprenait dans les manuels qu'en moyenne, sur longue période, le taux de croissance était égal au taux d'intérêt. Cela n'est plus

vrai, et le taux d'intérêt est inférieur au taux de croissance, en raison d'un excès mondial d'épargne. Cela dit, tant que le déficit public dépasse les 3 %, cet effet favorable ne suffit pas à compenser l'accumulation des déficits. En Allemagne ou au Pays-Bas, la situation de départ est meilleure, en raison d'une moindre accumulation des déficits.

Après la sortie de crise, à partir de 2023, pour commencer à réduire la dette, nous aurons besoin de combiner trois ingrédients : le temps, en nous donnant par exemple une perspective décennale ; la croissance, aidée par les réformes ; et une meilleure maîtrise de nos coûts publics, dépenses comme baisses d'impôts. Dans la durée, nous devrions donc tendre vers une stabilisation en volume des dépenses publiques primaires, c'est-à-dire hors charge de la dette.

La dette publique baisserait alors, significativement, de 20 points de PIB en dix ans. À titre indicatif, un objectif de croissance des dépenses de 0,5 % en volume permettrait une baisse moindre, mais significative, de dix points de PIB en dix ans. Pour mémoire, depuis dix ans, la croissance des dépenses publiques en volume a été en moyenne de 1,1 %. Tendre vers une stabilisation en volume est une ambition exigeante mais accessible. Il s'agit avant tout de l'efficacité de la dépense publique : nous avons le même modèle social que nos voisins européens, mais il nous coûte plus cher, puisque notre ratio de dépenses publiques est beaucoup plus élevé, atteignant 55 % du PIB en 2019, contre 45 % ailleurs. Pour être efficace, cet objectif de dépenses devrait s'accompagner d'une stabilisation des taux d'imposition et de cotisations sociales. Nous avons fait beaucoup de baisses d'impôt dans le passé, sans avoir toujours les moyens de les financer. En outre, la stabilité fiscale serait un facteur de prévisibilité pour les ménages et les entreprises. À l'inverse, si nous en restions au rythme de dépenses des dix dernières années, cela suffirait à peine à stabiliser le ratio de dette publique, ce qui nous fragiliserait beaucoup face aux prêteurs internationaux, *a fortiori* en cas de nouveau choc.

Je terminerai par l'engagement durable de la Banque de France dans les territoires, qui correspond à l'ambition d'efficacité de la dépense publique. Elle a, en effet, affiché des résultats convaincants en la matière ces cinq dernières années.

Mercredi dernier, nous avons annoncé la fermeture de treize de nos caisses de tri des billets d'ici la fin de l'année prochaine. Ce n'est pas la première adaptation de notre réseau fiduciaire : nous avons dû déjà passer de 210 caisses en 1980 à 72 en 2012, et à 37 actuellement. C'est une décision nécessaire, car en l'absence d'adaptation, notre réseau de caisses se serait retrouvé en sous-activité, de l'ordre de 40 % en 2022. Comme partout ailleurs, l'usage des espèces pour les transactions décline chez nos concitoyens : entre 2012 et 2019, le nombre de billets utilisés dans les paiements de proximité a déjà diminué de près de 20 % et, sur la seule année 2020, le nombre de billets reçus à nos guichets a baissé de près de 25 %.

Mais je tiens à donner ici trois garanties. La première s'adresse à nos collaborateurs, que nous accompagnerons vers d'autres activités : il n'y aura aucun départ contraint pour les 134 salariés concernés. La seconde garantie porte sur nos missions : nous maintiendrons 23 caisses en 2022 – entre une et trois par région –, car nous entendons rester au cœur de la filière fiduciaire et garantir aux Français la liberté de choix de leurs moyens de paiement. La Banque de France n'abandonnera jamais les espèces. Même si leur usage décline, elles sont particulièrement adaptées aux besoins des populations financièrement fragiles. La troisième garantie, essentielle, porte sur notre présence dans tout le territoire : nous ne quittons aucune ville à l'occasion de cette adaptation, et nous resterons durablement

présents dans chaque département, avec 106 implantations permanentes pour nos activités de soutien aux entreprises et aux particuliers.

Ces services à l'économie et à la société sont plus que jamais au cœur de nos missions, dans la crise actuelle. Vous pouvez compter sur la Banque de France et sur la médiation du crédit – plus de 14 000 dossiers ont été traités en 2020, soit 14 fois plus qu'en 2019, pour près de 80 000 emplois préservés –, sur l'accompagnement des TPE-PME – plus de 10 000 saisines ont été enregistrées en 2020 – et des ménages en difficulté, dans chaque département.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Au regard de l'endettement des entreprises, qui constitue le principal risque identifié, que pensez-vous du décalage d'un an supplémentaire du début du remboursement des PGE ? Quelles sont vos estimations du taux de sinistralité de ces prêts ?

La situation des banques soulève également des interrogations, car la part de crédits non performants pourrait augmenter en raison de la crise, dans un contexte d'érosion de leur rentabilité, sensiblement inférieure aux banques américaines. La Commission européenne doit présenter au printemps prochain ses propositions pour mettre en œuvre les dernières dispositions des accords de Bâle III. Dans ce contexte, n'y a-t-il pas un risque pour la capacité des banques européennes à soutenir la relance de l'économie ? Est-il besoin de revoir les modalités de cet accord en raison de la crise sanitaire ?

Depuis le début de la crise, le Sénat s'est intéressé aux conséquences pour les assureurs, en termes de sinistralité. En attendant la mise en place d'un éventuel régime de prise en charge des pertes d'exploitation pour l'avenir – nous l'appelons de nos vœux, bien que Bruno Le Maire semble pour sa part désormais l'écarter –, nous avons adopté dans le projet de loi de finances une contribution exceptionnelle sur les primes d'assurance-dommage. En tant que régulateur, quel regard portez-vous sur le secteur des assurances : a-t-il réellement pâti de la crise, comme il l'indique, ou bien est-il résilient ?

Où en sont les travaux pour répondre aux carences identifiées dans l'accès aux espèces, et quelles garanties peut-on donner aux territoires pour assurer une couverture de qualité ?

Enfin, lors de l'examen du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises, dite loi Pacte, j'avais proposé de compléter le cadre juridique des cryptoactifs. Le Gouvernement et l'Assemblée nationale s'y étaient alors opposés, préférant recourir à une ordonnance. Or cette dernière a été prise en décembre dernier, reprenant plusieurs de mes propositions. Le bitcoin a atteint des sommets en fin d'année 2020, voyant sa valeur multipliée par trois en deux mois. Surtout, Blackrock, premier gestionnaire d'actifs au monde, a annoncé qu'il pourrait désormais investir dans le bitcoin, reliant ainsi directement les cryptoactifs à la sphère financière. Pourtant, les institutions financières semblent à la peine pour appréhender ce phénomène, conçu en dehors des cadres traditionnels. Comment surmonter ce décalage ?

M. Claude Raynal, président. – Je constate que l'on ne parle plus du *Brexit* aujourd'hui. Il a certes eu lieu, mais le mandat de négociation sur l'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni a renvoyé à un traitement spécifique la question des marchés financiers. Qu'en est-il ? Quel accord pourrait être trouvé ?

S'agissant de la revue stratégique que conduit actuellement la Banque centrale européenne, des évolutions sont-elles envisagées dans la façon dont elle conduit son mandat ?

Enfin, sur le crédit immobilier, je souhaiterais avoir des précisions sur la décision du Haut Conseil de stabilité financière (HCSF), rendue en décembre dernier. La crise a-t-elle un impact sur le crédit immobilier ? Quelle réponse comptez-vous y apporter ?

M. François Villeroy de Galhau. – Sur la question de l'endettement des entreprises et des PGE, je pense que la capacité de prolongation d'un an est une bonne chose, car on sentait bien monter l'inquiétude vis-à-vis d'un prétendu mur de remboursement au printemps prochain. Je rappelle que cette prolongation s'accompagne de possibilités d'amortissement, avec un étalement des paiements jusqu'à quatre ans, qui permettent de rembourser un PGE au fur et à mesure que la situation économique s'améliore.

La Banque de France estime – il ne s'agit que d'une prévision ! – que le taux de sinistralité se situe entre 4,5 % et 6 % du total des PGE. Les prêts concernés pourraient se traduire par des pertes couvertes par l'État à hauteur de 90 %.

S'agissant de la solvabilité et du renforcement ciblé des fonds propres, j'ai appelé à ce qu'il y ait plusieurs dispositifs qui puissent être mis en œuvre en parallèle, car plusieurs financeurs interviennent en réalité – banques, assureurs et fonds –, et parce que les entreprises se trouvent dans des situations différentes. Il nous semble que le montant de 20 milliards d'euros, correspondant à ce que prévoit la loi de finances pour 2021, est adapté. Les dispositifs de type mécanismes de marché, les subventions définitives et le soutien fiscal – la capacité de réévaluation des bilans de franchise de plus-value constitue à ce titre une mesure intelligente – contribuent à renforcer les fonds propres des entreprises. Il conviendrait néanmoins que le dispositif de renforcement des fonds propres des entreprises prévu par la loi de finances pour 2021 soit mis en place assez rapidement, alors que nous allons entrer dans le temps de la reconstruction. Derrière la question des fonds propres, il y a l'investissement, dont on peut craindre qu'il soit une victime cachée de la crise, même s'il résiste relativement bien jusqu'à présent.

Je ne peux que relever la résilience du secteur bancaire en 2020 face à la crise. Il y a certes eu un recul du résultat, compte tenu de la montée des provisions et de la charge du risque, mais la solvabilité a encore augmenté l'an passé. Les établissements ont fait eux-mêmes des efforts, et la réglementation a été renforcée. Bien que nous soyons confrontés à une crise sanitaire qui entraîne une crise économique et sociale très grave, nous n'avons pas subi, cette fois-ci, de crise bancaire et financière, à la différence de 2010. Cela tient en bonne partie au renforcement des règles de sécurité, c'est-à-dire aux accords de Bâle III et, du côté des assureurs, à la directive européenne Solvabilité II. La France et l'Union européenne auraient donc tort de renoncer à ces instruments. Je précise d'ailleurs que les accords de Bâle III n'ont en rien empêché l'augmentation du crédit aux entreprises, de l'ordre de plus 20 % pour les TPE-PME. Il est donc nécessaire de procéder à leur transposition.

Cette dernière doit néanmoins être équitable, c'est-à-dire qu'il faut veiller à ce que les accords soient transposés partout, notamment des deux côtés de l'Atlantique. Elle doit être raisonnable, en évitant les surcharges indues ou excessives, et définitive, puisqu'il s'agit d'une stabilisation et d'un arrêt à la réglementation, seule l'évaluation du dispositif étant susceptible d'évoluer.

Je constate que le secteur français des assurances a été particulièrement résilient, son ratio de solvabilité – autour de 240 % – étant bien supérieur à ce qui est d'ordinaire nécessaire. Néanmoins, il est normal que le secteur souffre de la crise, compte tenu notamment de l'augmentation globale de la sinistralité et des taux bas. En dépit des difficultés, le secteur assurantiel doit continuer à remplir sa mission au service de l'économie et des entreprises.

La Banque de France tient au fiduciaire. S'agissant du réseau des distributeurs automatiques de billets (DAB), elle entretient un dialogue nourri avec les banques et les transporteurs de fonds. Sur le long terme, la situation du réseau est plutôt satisfaisante : de 1994 à aujourd'hui, le nombre de DAB est passé en France de 24 000 à 50 000, correspondant ainsi à un des taux les plus élevés d'Europe, rapporté à la population. Mais ces dernières années, la tendance s'est inversée, le parc de DAB a commencé à s'éroder. Le véritable problème tient à la disparition des DAB dans les communes. Sur l'année 2019, un déséquipement net de seize communes, à l'échelle nationale, a été enregistré. Il faut donc recourir à des formules supplémentaires pour favoriser l'accès des citoyens aux espèces : *cashback*, distributeurs financés par les communes, etc.

Les cryptoactifs ne remplissent aucune des fonctions traditionnelles d'une monnaie : il ne s'agit ni d'une réserve de valeur, ni d'une unité de compte, ni d'un moyen de paiement. Il y a derrière le bitcoin une technologie prometteuse, la *blockchain*, mais pour le reste, c'est un instrument purement spéculatif. Les risques sont élevés dans le domaine des cryptoactifs, appelant à une réglementation forte, qui les réserve à des investisseurs avisés. De ce point de vue, en France, les renforcements récents de l'ordonnance sont bienvenus, et je me réjouis de la présentation par la Commission européenne, en octobre dernier, du projet de directive *market in crypto-assets* (MICA).

M. Éric Bocquet. – Les critères budgétaires et financiers fixés par l'Union européenne – déficit annuel inférieur à 3 % du PIB et dette inférieure à 60 % du PIB – sont-ils encore opérants ? Une révision ne serait-elle pas souhaitable ?

Je constate que la dette préoccupe nos concitoyens, alors qu'elle ne semble pas du tout inquiéter nos créanciers. L'Agence France Trésor a levé un peu plus de 5 milliards d'euros le 25 janvier dernier, à des taux négatifs et à des durées variant de trois à six mois. Comment expliquer ce contraste entre la quiétude des créanciers et l'inquiétude des citoyens ?

Anthony Requin, président de l'Agence France Trésor, a déclaré, il y a quelques jours que « la demande par rapport à l'offre est assez importante. La France a un très bon crédit auprès des investisseurs. La dette française fait office de valeur refuge, un coffre-fort qu'elle fait payer. Les gens placent leurs économies pour être sûrs de récupérer leur somme, et un coffre-fort, ça se loue. Les investisseurs nous confient leurs liquidités, ils paient le prix de la location de cette sécurité : c'est le taux d'intérêt négatif que vous voyez. Le coffre-fort, c'est la signature de l'État [...] La France a levé, le 19 janvier, 7 milliards d'euros sur cinquante ans, à un taux historiquement bas ».

La BCE a outrepassé ses propres règles, même si, selon les précautions de langage, on dit qu'elle a pris des mesures non conventionnelles, qu'elle a opté pour une politique accommodante et qu'elle a pratiqué de l'assouplissement quantitatif. Pour ma part, je pense que l'annulation de la dette française détenue par la BCE donnerait beaucoup d'oxygène à la France, ainsi qu'aux autres pays se trouvant dans une situation analogue.

Pensez-vous qu'il existe un risque de bulle financière – les liquidités injectées ont en effet fait gonfler les marchés –, considérant ce paradoxe par lequel la sphère financière se porte bien, alors que l'économie réelle se trouve dans une situation alarmante ?

Enfin, ne pourrait-on pas mobiliser l'épargne des Français, alors qu'un afflux supplémentaire équivalent à 100 milliards d'euros a été enregistré ? Cela nous permettrait sans doute de nous extraire de la tutelle des marchés privés qui nous financent.

M. Jérôme Bascher. – Où en sont les crédits interentreprises ? En septembre, la menace semblait assez claire, mais elle paraît avoir légèrement diminué.

Pouvez-vous nous dire quelle quantité de la dette française est détenue par la Banque de France, ainsi que sa maturité moyenne ? De plus, que détient-elle comme dette souveraine étrangère ?

M. Philippe Dallier. – Vous espérez un retour à une activité équivalente à celle précédant la crise au troisième trimestre 2022. Cette estimation me semble quelque peu optimiste...

J'insiste sur notre capacité à mesurer les effets de la crise. En 2020, il y a eu moins de dépôts de bilan qu'en 2019. Pour les entreprises qui ont bénéficié d'un PGE, vous vous attendiez à un taux de chute de 4,5 % à 6 %. Qu'est-ce que cela donne en nombre d'entreprises ? Votre prévision est-elle bien réaliste ? Que pensez-vous d'une règle d'or pour parvenir à la réduction de la dette à 100 % du PIB ?

M. Michel Canevet. – Outre le maintien des dépenses en volume au niveau actuel, des réformes structurelles devront être menées pour que la compétitivité de notre pays soit assurée. Quelles sont les propositions que vous pouvez formuler en la matière ?

Dans les décisions de restructuration des réseaux de la Banque de France que vous prenez, il conviendrait que vous preniez en compte l'aménagement du territoire : l'enjeu est d'éviter de concentrer toutes les activités des grandes institutions financières dans les seules métropoles qui se portent bien.

M. Thierry Cozic. – Vous avez déclaré que la dette liée au covid-19 est justifiée, et que le problème consiste en ce que nous sommes entrés dans cette crise avec une dette trop élevée. Quand nous en sortirons, il faudra nous désendetter.

Un certain nombre d'économistes nous alertent sur les risques de l'austérité. Laurence Boone fait valoir qu'il faut que nous soyons certains que les gouvernements ne réduiront pas la dépense publique dans les années suivant la récession. Par le passé, le retour précipité aux règles budgétaires des traités européens et les cures d'austérité ont entraîné la zone euro dans une nouvelle récession, aggravant alors les écarts au sein de l'union monétaire, et le spectre de la colère sociale de nos concitoyens n'est pas très éloigné...

Au printemps dernier, les institutions européennes ont décidé de suspendre les règles budgétaires sans vraiment susciter de débat. Elles appellent les États à poursuivre l'usage de leur outil fiscal avec un haut niveau de dépenses publiques et des taxes faibles, afin d'aider les économies à se redresser. Dans ce contexte, les politiques d'austérité, que l'on peut raisonnablement craindre, vous paraissent-elle être une solution pour l'avenir ?

Vous m'avez adressé un courrier, il y a quelques jours, m'informant de la fermeture de l'agence de la Banque de France au Mans, en faisant le constat d'une baisse générale de l'usage des espèces dans les transactions, de près de 20 % entre 2012 et 2019. Nos populations rurales ne sont pas toutes mondialisées, le *e-commerce* et la digitalisation des services sont de nature à complexifier les échanges. Pouvez-vous donc nous certifier que les territoires seront accompagnés de manière personnalisée et efficiente dans ces décisions de fermeture ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – S'agissant du montant des PGE, je m'interroge sur le niveau allemand, qui semble être très au-dessus des autres pays, singulièrement de la France. Quelle explication apportez-vous à ce phénomène ?

Je ne peux que souscrire à votre propos sur le fait qu'un certain nombre de baisses d'impôts étaient légèrement au-dessus de nos moyens, d'autant qu'elles n'ont fait qu'augmenter les inégalités. La diminution de la dépense publique pour revenir à des niveaux normaux du PIB, avec ce ratio qui nous préoccupe tous, est aussi en question. Comment, dans ce cadre, financer la réduction des inégalités et l'accord de Paris sur le climat, auquel Ursula von der Leyen a ajouté un objectif sur la biodiversité ? Peut-être faudrait-il réorienter la politique européenne monétaire, qui aujourd'hui déverse beaucoup d'argent sur les marchés, argent qui n'arrive jamais jusqu'à l'économie réelle ? Un *Quantitative Easing* vert constitue l'un des outils que nous pourrions utiliser pour y parvenir.

M. Didier Rambaud. – Je comprends bien les inquiétudes qui émergent sur la question du remboursement de la dette publique, mais l'annuler serait une idée idiote !

Vous nous avez donné un certain nombre de pistes sur les conditions de remboursement de cette dette, comme la maîtrise des dépenses publiques, mais, paradoxalement, vous n'avez pas parlé de l'inflation. Historiquement, la diminution du poids de la dette publique vient plus souvent de l'inflation que de la croissance réelle. Faudrait-il donc se réjouir d'un retour de l'inflation pour nous aider à diminuer cette dette ?

Je rejoins l'interrogation d'Éric Bocquet sur l'épargne des Français, qui n'a jamais été aussi importante. Quelles sont les pistes possibles pour la mobiliser davantage ?

Mme Christine Lavarde. – La Banque de France a-t-elle mené des études pour évaluer l'intérêt de la politique de monnaie hélicoptère par rapport à celle du *Quantitative Easing*, actuellement pratiqué par la BCE ?

M. François Villeroy de Galhau. – Il est bon que l'on ne parle plus du *Brexit*, car il y a désormais un accord sur les échanges de biens. Ce dernier, cependant, ne couvre pas les services financiers, qui relèvent donc de discussions bilatérales et du seul régime d'équivalence, décidé du côté européen. Au sein de l'Union européenne, un rapatriement des activités sur l'épargne européenne s'étant effectuée au Royaume-Uni est nécessaire. Il y a eu, pour la place de Paris plus de 170 milliards d'euros d'actifs rapatriés, et 2 500 emplois directs.

Nous concluons la revue stratégique d'ici l'automne prochain. Plusieurs sujets sont encore à l'ordre du jour, dont la clarification de l'objectif d'inflation et l'amélioration de notre communication, laquelle est très importante pour des raisons démocratiques et économiques.

Au niveau national, nous allons lancer le dispositif « La Banque de France à votre écoute » auprès des forces économiques et de l'ensemble de nos concitoyens, car la politique monétaire doit pouvoir relever du débat public. Dans les échanges qui précèdent la conclusion de la revue stratégique, nous serions heureux de tenir, avec votre commission, une session spécifique.

La Banque de France a un mandat hiérarchisé : priorité est donnée à l'inflation, avec la cible de 2 %. Mais en pratique, je ne vois pas une différence significative avec un l'exercice d'un mandat double, car l'inflation et l'emploi étant trop bas, les deux sont liés, et soutenir l'activité dans la perspective des 2 % c'est aussi contribuer de façon efficace à la lutte contre le chômage. Ainsi, entre 2013 et 2019, la politique monétaire a permis la création de deux à trois millions d'emplois dans la zone euro, sur un total de onze millions.

La question la plus nouvelle est celle de l'environnement et de la lutte contre le réchauffement climatique. Je plaide vigoureusement pour que la revue stratégique marque un changement en ce sens. Ces enjeux ont déjà un effet par rapport à notre mandat de stabilité des prix, et la protection de l'environnement figure de toute façon parmi nos objectifs complémentaires. Je pense qu'il y a lieu d'obliger les institutions financières à intégrer les risques climatiques dans leur gestion. La Banque de France, qui est pionnière sur ces questions, a pris la tête du *Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System* (NGFS – réseau des banques centrales et superviseurs pour verdir le système financier), qui compte aujourd'hui plus de 80 adhérents, dont la Réserve fédérale américaine. En outre, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) publiera les premiers tests de résistance climatiques au mois d'avril prochain.

L'ambition soutenant la percée que nous devrions accomplir en matière d'environnement doit être large : il conviendrait non pas de se focaliser sur les seules obligations vertes, mais d'intégrer le changement climatique dans toute notre analyse, notre modernisation économique, notre politique de collatérale de garantie et nos politiques d'achat.

Nous allons publier, cette semaine, la recommandation traduisant la décision du Haut conseil de stabilité financière (HCSF) du 17 décembre dernier. La recommandation prise en décembre 2019 s'est révélée efficace, par rapport à notre objectif visant à arrêter, dans l'intérêt même des ménages et de la stabilité financière, une dérive continue des conditions d'octroi qui n'est plus soutenable. En effet, depuis 2015, la durée des crédits s'allonge continuellement, et le taux d'effort augmente, la poursuite de cette tendance étant de nature à augmenter le risque de surendettement. L'inflexion, qui a fait de premiers progrès en 2020, doit se poursuivre à l'avenir. La recommandation s'avère de surcroît équilibrée.

Nous en avons, le 17 décembre dernier, ajusté et réglé certains paramètres, portant sur le taux d'effort et sur la prise en compte du différé initial d'installation et de remboursement. En contrepartie, nous tenions à renforcer tant le caractère contraignant de la recommandation – elle sera appliquée par tous les établissements bancaires – que la priorité donnée aux primo-accédants et autres accédants. Dès lors, sur une flexibilité que nous portons à 20 % de la production totale, 30 % au moins devront désormais être réservés par les banques aux primo-accédants.

À l'été, le HCSF prendra les dispositions juridiques nécessaires pour que la recommandation devienne une norme. Cette décision a été largement saluée : comptez d'autant plus sur la Banque de France et l'ACPR pour en garantir le respect dans toutes ses

composantes, avec l'équilibre que j'ai décrit. Je crois que nous aurons ainsi préservé le modèle français de crédits immobiliers.

Monsieur Bocquet, les conditions économiques ont changé, notamment les taux d'intérêt et les taux de croissance, par rapport à ce qui avait été décidé dans les années 1990. Mais il ne faut pas perdre de vue la philosophie essentielle : un certain nombre de règles de précaution sont nécessaires sur la dette, pour éviter de fragiliser l'avenir. Plus nous voulons être capables de réagir dans l'urgence, plus il est nécessaire de donner une perspective pluriannuelle de confiance.

Il est vrai que la France a un très bon crédit ; historiquement, elle fait partie des rares pays qui n'ont jamais annulé leur dette, depuis deux siècles, ce qui peut expliquer la confiance des créanciers. Par ailleurs, je tiens à préciser que la soi-disant quiétude de ces derniers peut être un facteur volatile dans l'avenir. Je reconnais qu'il y a eu des cas de rupture brutale de la confiance des créanciers, comme en Grèce ou en Argentine. L'Italie a connu, en 2011-2012 et en 2018, deux alertes fortes sur ses niveaux de taux d'intérêt, qui ont affecté très défavorablement la croissance du pays. Je pense que l'on ne peut pas parier l'avenir de l'économie française sur l'idée que la confiance des créanciers, et donc de bas niveaux de taux d'intérêt, sont acquis à tout moment.

Je ne suis pas d'accord sur le fait que la BCE aurait outrepassé ses règles. Celles-ci prévoient simplement qu'il n'y a pas de financement monétaire des États ou des déficits. La BCE et la Banque de France n'ont pas le droit d'intervenir directement sur le marché primaire – s'il n'y a pas d'investisseurs privés, il n'y a donc pas de placement de la dette –, et ne peuvent racheter qu'une proportion limitée des lignes émises. L'argent mis en circulation par la BCE au titre de son pouvoir de création monétaire est non pas donné, mais toujours prêté. La BCE ne peut pas créer durablement de la richesse et de la croissance : seuls notre travail et la production le peuvent.

Sur le risque de bulle financière, nous avons publié le 7 janvier dernier notre évaluation des risques systémiques. J'appelle particulièrement votre attention sur le risque lié aux fonds de court terme, très dominants aux États-Unis, mais progressant en Europe, qui n'ont pas fait l'objet du même effort de régulation à la suite de la crise financière, et sur le risque d'une surévaluation éventuelle des marchés financiers.

Selon notre ordre de grandeur, le surplus d'épargne des Français, par rapport à l'épargne normale, est aujourd'hui d'un peu plus de 80 milliards d'euros et devrait se situer autour de 110 milliards à 120 milliards d'euros à la fin de l'année 2020, ce qui représente entre 4 % et 5 % du PIB. Cette épargne est déjà présente dans l'économie, sur des dépôts bancaires, des livrets A ou des contrats d'assurance vie, et recyclée pour des prêts aux entreprises, par exemple. Ce n'est donc pas de l'argent qui dort !

Je reste prudent sur la question de savoir si l'on peut faire de l'épargne une affectation plus directe à la reconstruction, et notamment aux entreprises, car il s'agit là d'un investissement risqué. Je pense qu'il convient de mettre directement l'épargne des ménages en face de l'investissement en entreprises pour partie, mais seulement pour les investisseurs les plus avisés et qui peuvent le mieux supporter un risque éventuel de perte, sans quoi on remettrait au centre la nécessité d'une garantie publique... L'épargne représente une réserve de croissance pour l'avenir, qui ne sera utilisée par nos concitoyens que lorsque la confiance sera revenue.

Je rejoins votre appréciation, monsieur Bascher, sur le sujet des crédits interentreprises. Il nous semble qu'il y a des risques, bien qu'il n'y ait pas d'alerte massive ou de durcissement. Le Médiateur national du crédit, Frédéric Visnovsky, co-préside d'ailleurs un comité de crise de suivi des délais de paiement.

Sur la totalité de la dette souveraine française, 600 milliards d'euros sont détenus par l'eurosysteme, dont l'essentiel par la Banque de France, ce qui représente environ le quart de la dette publique française. Cela tient aux caractéristiques d'achat des titres souverains par les banques centrales nationales. *A priori*, la Banque de France ne détient pas de dette souveraine étrangère dans le cadre de la politique monétaire. En revanche, elle peut en détenir dans le cadre de ses réserves de change et de ses politiques de placement.

Le retour de notre activité à 100 % au troisième trimestre 2022 ne constitue qu'une prévision, monsieur Dallier. Nous avons d'ailleurs publié deux autres scénarios, dont un plus sévère. La troisième vague ayant encore changé les choses, nous restons prudents, mais ce que nous savons aujourd'hui reste compatible avec nos prévisions.

Vous avez posé la question de la règle d'or, qui rejoint d'ailleurs celle de l'adaptation des règles européennes. Aujourd'hui, la priorité est de lutter contre la crise et de le faire sans compter. Néanmoins, je formule le souhait que l'on vise une règle plus simple et mieux respectée par tous. Par exemple, vous savez que la règle européenne repose sur la notion de déficit structurel, soit un effort d'au moins 0,35 % par an d'amélioration du solde structurel. Techniquement, c'est un débat inextricable entre économistes. Mieux vaut donc se référer à la norme de dépenses, qui me paraît beaucoup plus simple.

Monsieur Canevet a posé la question de la perspective sur la dette. Je crois y avoir assez répondu. Je vous rejoins totalement sur les réformes structurelles. Dans le grand débat qui se focalise actuellement sur la politique monétaire et la politique budgétaire, nous oublions la troisième composante de la croissance, à savoir les réformes structurelles. De ce point de vue, je dirai un peu de bien du plan de relance français, qui a pour vertu d'être aussi d'un plan de transformation sur les trois « plus » : il est plus écologique – c'est la transformation verte –, il est plus numérique et il est plus qualifié – c'est la bataille des compétences. J'insiste sur ce troisième « plus », dont on parle moins, mais qui est le plus important. La France a su créer entre 2016 et 2019 1 million net d'emplois. C'était une superbe performance. Nous étions en retard sur les compétences, nous commençons à faire enfin des progrès sur la formation professionnelle et sur l'apprentissage.

Je partage votre souci en ce qui concerne l'aménagement du territoire. Mais il faut trouver la bonne façon d'y répondre. La Banque de France s'engage durablement à maintenir au moins une succursale par département. Par ailleurs, dès que nous pouvons délocaliser des activités parisiennes, nous le faisons.

Monsieur Cozic, je ne crois pas être en contradiction avec les propos de Laurence Boone. Je n'ai pas parlé d'austérité ni de baisse des dépenses publiques. Aujourd'hui, le soutien budgétaire est indispensable. Néanmoins, la France est le pays qui parle le plus d'austérité en Europe, mais c'est aussi le pays qui en est le plus loin historiquement ! On peut également faire des progrès en termes de performance et d'efficacité. Croire aux services publics, c'est aussi croire qu'ils peuvent être plus efficaces. En revanche, il y a un temps pour tout. Aujourd'hui, le temps n'est pas au resserrement de la politique budgétaire, même si la question se posera à l'avenir.

Je suis totalement d'accord avec vous sur l'importance des espèces. Penser que le billet n'a pas d'avenir est une vue quasi idéologique. Je ne crois pas à la société *cashless* dont on nous parle tant. Il y a les populations rurales, il y a les populations âgées, il y a les populations défavorisées : il faut que les Français aient le choix du moyen de paiement, cela fait partie de la confiance dans la monnaie. Simplement, pour préserver la filière billets, il faut qu'elle reste compétitive. Nous devons donc adapter notre réseau.

Madame Taillé-Polian a posé la question du niveau des PGE. Les Allemands ont été les rois de l'effet d'annonce. Ils ont annoncé 500 milliards d'euros d'enveloppes de prêts garantis quand la France en annonçait 300 milliards d'euros. Mais ce qui compte, c'est ce qui a été effectivement dépensé, soit 10 % de cette enveloppe en Allemagne, c'est-à-dire 2,5 fois moins qu'en France.

Didier Rambaud m'a interrogé sur l'inflation. Je n'en ai effectivement pas parlé, car elle joue assez peu sur l'évolution de la dette dans la durée. En effet, la remontée de l'inflation, *a fortiori* si elle est maîtrisée – ce qui est le travail de la Banque centrale –, se traduit par une remontée à peu près équivalente des taux. En revanche, une inflation qui augmenterait sans contrôle serait très inquiétante pour les prêteurs et se paierait plus que proportionnellement sur la montée des taux d'intérêt.

Enfin, sur la monnaie hélicoptère, nous sommes convaincus de l'efficacité des mesures non conventionnelles. On estime que sur les cinq années 2015-2019, soit avant 2020 et le renforcement des mesures, la politique monétaire non conventionnelle, dont le *Quantitative Easing*, a eu un effet sur l'inflation d'environ 0,4 % par an et un effet sur la croissance de 0,5 % par an. Je ne crois pas que la monnaie hélicoptère ferait mieux. En revanche, elle soulève un certain nombre de problèmes juridiques, car il s'agit d'une monnaie sans contrepartie. Voilà pourquoi l'annulation de dette n'est pas une solution.

Imaginons un instant que la Banque de France décide d'annuler les 600 milliards d'euros de dette. Certes, la France aurait gagné 600 milliards d'euros, mais elle constaterait aussitôt une perte équivalente au bilan de la Banque de France. Or, comme la Banque de France appartient à tous les Français, ce que nous aurions gagné dans la poche gauche, nous l'aurions perdu dans la poche droite !

Au fond, l'intuition de la monnaie hélicoptère, selon laquelle il faut aller au-delà de l'argent prêté et viser certaines entreprises ou certains ménages, avec des transferts durables, c'est de la politique budgétaire. La politique monétaire ne peut qu'y contribuer indirectement grâce aux taux très bas qu'elle permet. Nous assumons le fait que, dans notre mandat de lutte contre l'inflation, nous aidons les États, mais ce n'est pas notre objectif premier.

M. Bernard Delcros. – Je souhaitais vous interroger sur les perspectives d'évolution de l'inflation, notamment en sortie de crise, mais vous avez déjà en partie répondu.

M. Claude Nougain. – Je souhaiterais revenir rapidement sur les PGE. L'objectif de 300 milliards d'euros a-t-il été atteint ? Il faudra amortir et rembourser ces emprunts. Or, j'ai entendu avec stupéfaction le ministre des finances, M. Bruno Le Maire, indiquer que le taux, qui devait être d'environ 3 %, allait, grâce à lui, passer à 2,5 %. Mais actuellement, quand une entreprise normale, qui n'a pas fait appel au PGE, emprunte sur quatre ans, le taux va de 0,50 % pour un très bon dossier à 1 % pour un mauvais. Je suppose donc que les PGE

doivent concerner de très mauvais dossiers ! Je ne comprends pas que les banques prennent des taux aussi importants, alors que l'État – c'est-à-dire nous – garantit 90 % du risque. Les banquiers veulent-ils faire un profit abusif ? C'est le ministre qui a annoncé ce taux, pas eux. Sur quatre ou cinq ans, même pour un dossier moyen, il serait normal que le taux soit d'environ 1 %. Nous parlons de chiffres considérables. Pouvez-vous exercer une influence à la fois sur le ministre des finances et sur les banques pour ramener le taux d'amortissement et les taux d'emprunt à un niveau raisonnable, c'est-à-dire autour de 1 % ?

M. Gérard Longuet. – À quelles conditions la Banque de France imagine-t-elle qu'une reprise de l'inflation soit possible dans une économie mondialisée ? On observe une pression constante à la baisse des prix de production, et le seul effet inflationniste porte actuellement sur les actifs mobiliers.

M. Vincent Capo-Canellas. – Merci pour les éléments que vous nous avez donnés sur la réalité des aides aux entreprises, notamment sous forme de prêts. Le ministre des comptes publics a indiqué il y a quelques jours qu'il fallait sortir du « quoi qu'il en coûte », sous réserve de la conjoncture sanitaire. Vous nous suggérez de revenir à 3 % de déficit, de stabiliser la dépense, deux objectifs louables. Pourriez-vous nous fournir des modèles de ces scénarios ? Nous avons besoin de pouvoir montrer que notre dette peut entrer dans un cycle vertueux. Et visualiser l'effet du niveau de la dépense publique sur la dette, à cet égard, aide beaucoup.

Vous avez parlé de soutenir l'économie, tout en insistant sur la sélectivité des aides. Il y a un débat sur les entreprises zombies. Il faut éviter de trop soutenir celles qui auraient connu des défaillances. Faut-il être plus sélectif dans les secteurs qui vont très mal ? Enfin, vous avez évoqué la compétitivité. Il semble que nous ayons un problème de déficit avec nos voisins européens. Est-ce dû à la surimposition des entreprises ? Nous avons entamé une réduction des impôts de production. Faut-il aller plus loin dans cette voie ? Si oui, comment le financer ?

M. Hervé Maurey. – Je ne reviendrai pas sur le verdissement de la politique monétaire, puisque vous avez déjà abordé ce sujet. Le Gouvernement a annoncé qu'il n'était pas question d'augmenter les impôts. Comment rembourser la dette sans augmenter les impôts ? Je n'ai pas la réponse, mais vous l'avez certainement !

Plusieurs entreprises se sont vues proposer des PGE par leur banque, alors qu'elles n'en avaient pas sollicité et n'en avaient pas besoin. Plusieurs banques m'ont confirmé qu'elles étaient allées au-devant de clients solvables pour ne prendre aucun risque. N'a-t-on pas trop privilégié la solvabilité par rapport à l'utilité de ces prêts ? Le phénomène que je rapporte, et qui est réel, est-il marginal ou important ?

Vous avez évoqué l'accès à la monnaie. Pendant le premier confinement, certains citoyens n'avaient plus aucun accès à la monnaie, parce que les DAB n'étaient pas alimentés, ou que les bureaux de poste étaient fermés. Dans mon département, un certain nombre de maires ont dû prêter personnellement des moyens de paiement à quelques administrés qui, sans cela, ne pouvaient même pas aller faire leurs courses. Comment éviter cela ? Certaines collectivités aimeraient que des DAB soient ouverts sur leur territoire, parce que c'est un facteur d'attractivité pour les commerces locaux. Les établissements bancaires ne souhaitent pas les ouvrir tant qu'il n'y a pas un certain seuil de mouvements, pour des questions de rentabilité. Depuis une dizaine d'années, j'ai eu l'occasion d'attirer l'attention, notamment des responsables de la Poste, sur le fait qu'on pouvait peut-être imaginer que la collectivité

participe au financement du déficit. On me répond toujours qu'on va tenter des expérimentations. La Poste est en train d'envisager de mettre enfin en place une expérimentation dans mon département. Tant mieux : c'est un enjeu important, car il en va de l'attractivité de certains centres-bourgs.

M. Victorin Lurel. – Je souhaite revenir sur l'inflation sous-jacente. Quelle est sa tendance début 2021, en excluant les éléments volatils ? Quel est le montant des achats d'actifs pour 2020 ? Au 31 décembre 2019, je crois que la Banque de France détenait 611 milliards d'euros. Quel est le montant cumulé aujourd'hui ?

Sur les cryptomonnaies, j'ai entendu votre réponse. Où en est-on de l'émission d'une monnaie digitale de banque centrale de détail et de gros ? Le Libra de Facebook est un instrument de paiement de détail et aurait pour vocation de faciliter les paiements transfrontaliers. Qu'en pensez-vous ? J'ai fait partie de ceux qui ont commenté vos recommandations en matière d'épargne réglementée. Quelles sont vos recommandations aujourd'hui au Gouvernement ? J'avais l'impression d'une attaque contre l'épargne populaire, notamment sur le livret A, le livret de développement durable et, peut-être, l'épargne logement, par la remise en cause du régime de ces placements.

M. François Villeroy de Galhau. – À court et moyen termes, l'inflation devrait rester faible. La BCE et la Banque de France prévoient une inflation de l'ordre de 1 % d'ici fin 2022, et légèrement supérieure à 1,4 % en 2023 pour la zone euro. La politique monétaire accommodante doit donc être maintenue. Au-delà de cet horizon, les économistes sont divisés : certains estiment que l'augmentation des coûts de production tenant aux normes sanitaires et environnementales, une démondialisation partielle, la démographie et l'effet des politiques monétaires pourraient conduire à une accélération de l'inflation. La plupart des économistes jugent toutefois que l'inflation devrait rester faible. Bien que je sois plutôt de cet avis, la Banque de France ne peut s'engager à poursuivre une politique monétaire accommodante sur une perspective de long terme.

Monsieur Nougéin, le taux qui a été indiqué par le ministre est un plafond. Des taux inférieurs à 2,5 % jusqu'à six ans sans garantie sont objectivement favorables par rapport aux références de marché. Les taux que vous avez évoqués correspondent à des emprunts à plus court terme avec des garanties du dirigeant. Les PGE ne sont pas destinés à permettre aux banques de réaliser des profits abusifs ; elles ont même enregistré des pertes. Quoi qu'il en soit, les PGE sont un succès français, tant du point de vue des volumes que des taux. De plus, 94 % des PGE ont été consentis à des TPE et PME, pour un total s'élevant à 75 % des montants.

Nous pouvons fournir des projections, monsieur Capo-Canellas. En matière de dette, j'estime qu'il serait sage d'appliquer un principe de précaution : l'expérience prouve que nous ne sommes jamais à l'abri d'un choc supplémentaire. Or le drame français est qu'en période normale nous nous contentons dans le meilleur des cas de stabiliser nos comptes publics, alors qu'il faudrait retrouver un degré de liberté nous permettant de faire face à d'éventuelles crises.

Je ne dispose pas d'éléments chiffrés sur les entreprises zombie. L'économie américaine traverse mieux ce choc que l'économie européenne, alors même que les États-Unis ont moins bien géré l'aspect sanitaire. Au-delà du stimulus budgétaire, qui a joué un rôle, l'économie américaine s'est mieux adaptée. Aujourd'hui il faut être à la fois keynésien et

schumpétérien, c'est-à-dire qu'il faut soutenir l'économie tout en profitant de cette crise pour transformer notre économie.

Le débat relatif à la surimposition des entreprises paraît déconnecté du montant des baisses d'impôt qui leur sont consenties. La stabilité fiscale est aussi une condition d'efficacité des baisses d'impôt qui sont intervenues – et qui, parfois, ne sont même pas connues des dirigeants d'entreprises. Tel est mon sentiment personnel sur ce sujet, qui ne relève pas de la compétence de la Banque de France.

Monsieur Maurey, pour rembourser la dette sans augmenter les impôts, il faut déjà ne pas les baisser ! Nous avons besoin de temps, de croissance et de dépenses publiques efficaces. Le mélange entre ces trois éléments relève de la décision politique.

Le PGE a certainement permis des effets d'aubaine, mais je ne crois pas qu'il y ait eu d'effet d'éviction. Le taux de refus se situe entre 2 % et 3 %, soit un niveau extrêmement faible.

Je n'ai pas eu connaissance de difficultés d'accès à la monnaie pendant le premier confinement. Je rends d'ailleurs hommage aux personnels de la Banque de France qui ont effectué les activités de tri durant cette période. En tout état de cause, si l'on vous fait part de difficultés de cet ordre, n'hésitez pas à saisir votre directeur départemental de la Banque de France. Par ailleurs, je ne peux que soutenir l'idée d'une expérimentation avec La Poste.

J'en viens aux questions de Monsieur Lurel. L'inflation sous-jacente est faible. L'inflation totale en zone euro est de - 0,3 % ; elle est légèrement positive si on la corrige des facteurs exceptionnels, mais elle reste insuffisante.

S'agissant des achats d'actifs, Eurosysteme détenait environ 2 600 milliards d'euros d'actifs fin 2019, et 3 660 milliards fin 2020, soit une forte augmentation.

Nous préférons parler de monnaie numérique plutôt que de monnaie digitale. Une étude est en cours ; dans le cadre de l'Eurosysteme, nous déciderons mi-2021 d'un éventuel test. En tout état de cause, il peut y avoir de bonnes raisons d'instaurer une monnaie numérique publique de Banque centrale : nous ne pouvons pas laisser le champ libre à une monnaie privée.

Il y a un an, lorsque le taux de rémunération du livret A avait baissé à 0,5 % compte tenu de la baisse de l'inflation et des taux, j'avais indiqué qu'il s'agissait d'un plancher, et cela sera respecté. Le livret d'épargne populaire est quant à lui protégé de l'inflation puisqu'il est à 1 % ; il faut le développer, car il ne bénéficie qu'à la moitié des 15 millions de Français qui pourraient en profiter. La Banque de France a indiqué que le taux de rémunération moyen de certains plans épargne logement antérieurs à 2011 était supérieur à 4 % à vie. Cela peut nous amener à nous interroger, mais il appartiendra au Gouvernement et au Parlement de prendre une décision.

La réunion est close à 13 h 05.

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

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Mise en œuvre des mesures de soutien et de relance de l'économie – Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance

M. Claude Raynal, président. – Nous recevons cet après-midi M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, afin d'évoquer la mise en œuvre des mesures de soutien et de relance de notre économie.

Monsieur le ministre, je vous remercie de votre venue. La dernière fois que notre commission vous a entendu, c'était en septembre 2020 pour la présentation du plan de relance et du projet de loi de finances (PLF) pour 2021. Nous sommes nombreux, sur tous les bancs, à avoir regretté votre absence tout au long de nos débats budgétaires de l'automne en séance publique, et surtout lors de l'évocation de la mission « Plan de relance ». Aussi sommes-nous particulièrement impatients de vous entendre sur la mise en œuvre des mesures de soutien et de relance de l'économie.

Cette audition est essentielle dans le contexte actuel, alors que l'on évoque un possible nouveau confinement – je reste très prudent – et que les perspectives de croissance s'affaiblissent de nouveau.

Quel premier bilan tirez-vous des mesures de soutien mises en œuvre depuis mars 2020 ? Ont-elles, selon vous, atteint tous les résultats attendus et surtout, doivent-elles encore être complétées, compte tenu de la situation extrêmement difficile que connaissent certains secteurs de l'économie ? Nous avons bien repéré ce qu'était une courbe en K, avec des entreprises qui ont retrouvé quasiment leur niveau d'avant la crise et d'autres qui sont en très grande difficulté. Récemment, le ministre des comptes publics évoquait la sortie du « quoi qu'il en coûte », mais de manière plus nuancée que les titres de la presse... Comment envisagez-vous la sortie de ce soutien à l'économie, qui devra un jour se produire ?

Comment les mesures de relance, particulièrement nécessaires, vont-elles concrètement se mettre en œuvre ? Le rythme d'engagement des projets est essentiel, mais comment relancer l'économie et retrouver de la confiance dans le contexte actuel de couvre-feu et peut-être, bientôt, de reconfinement ?

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance. – Je suis très heureux de vous retrouver pour évoquer les mesures de soutien et de relance de notre économie, dans cette période de crise sanitaire persistante, et de crise économique la plus importante que la France ait eu à connaître depuis 1929 et depuis la sortie de la Seconde Guerre mondiale. Beaucoup l'oublie, mais nous n'avons pas connu des chiffres de récession aussi graves depuis des décennies, ce qui explique notre niveau d'endettement et les mesures exceptionnelles.

Les chiffres sanitaires restent préoccupants. Avec le Président de la République et le Premier ministre, nous devons prendre des décisions dans les prochains jours. Rien n'est arrêté, nous suivons l'évolution de l'épidémie au jour le jour pour prendre les meilleures décisions le moment venu, en fonction de la situation sanitaire et de la nécessité de protéger les Français contre les conséquences de la crise économique.

Depuis le premier jour de cette crise, notre stratégie se traduit par beaucoup de lisibilité et beaucoup de constance. La lisibilité repose sur notre choix, comme dans d'autres pays européens, de protéger tous les salariés et toutes nos entreprises, depuis le premier jour de cette crise. Ce choix n'était pas évident à faire, mais nous avons établi un bilan des coûts et des avantages de cette stratégie.

Le coût de cette stratégie, c'est de la dépense d'argent public, mais à un coût modéré, étant donné le niveau des taux d'intérêt. L'énorme avantage, c'est que nous préservons des compétences que la France a mis des années à acquérir et nous évitons un tsunami de faillites. En 2020, nous avons eu moins de faillites qu'en 2019 alors que nous étions confrontés à la plus grave crise économique depuis 1929 : 35 000 faillites en 2020, contre 50 000 en 2019. Tel est notre choix stratégique : qu'est-il plus coûteux de faire ? Avoir des millions de chômeurs supplémentaires et des dizaines de milliers d'entreprises en faillite qui nous auraient fait perdre des compétences extrêmement difficiles à acquérir, des technologies difficiles à protéger, ou, au contraire, emprunter de l'argent public pour protéger nos salariés et nos entreprises ? Nous avons fait le second choix. C'est plus juste, mais aussi plus efficace économiquement, car nous rebondirons plus rapidement ensuite.

Malgré les jours difficiles dans lesquels nous sommes et la lassitude des Français, que je comprends, malgré l'épuisement lié à ces restrictions sanitaires – le couvre-feu à 18 heures n'est pas anodin – je suis convaincu que, durant la seconde partie de l'année 2021, une fois que, je l'espère, la crise sanitaire sera derrière nous, et que la vaccination aura produit tous ses effets, la France montrera des capacités de rebond économique exceptionnelles. Oui, le moment que nous traversons est particulièrement difficile. J'ai toujours indiqué, depuis la fin de l'année dernière, que ces premiers mois de 2021 seraient durs.

Mais nous avons devant nous, d'ici à la fin de l'année, la perspective d'un vrai redressement économique. Notre responsabilité est à la fois de protéger les secteurs qui sont les plus touchés par la crise et, dans le même temps, de préparer ce rebond de l'économie française en engageant immédiatement les mesures de relance que nous avons déjà définies et qui ont été adoptées au Sénat comme à l'Assemblée nationale.

Ces deux volets de protection et de relance sont d'autant plus indispensables que l'économie française aujourd'hui, ce n'est pas une, mais deux économies. Vous avez une économie très durement touchée par la crise, avec des secteurs fermés comme les restaurants et les bars, avec des hôtels qui tournent avec 10 à 30 % de remplissage, et avec le secteur événementiel, le sport, la culture qui sont sinistrés et qui souffrent terriblement. Ils souffrent encore plus de l'absence de perspectives, parce que nous ne pouvons pas donner de calendrier – ce ne serait pas raisonnable. Il nous faudra aider cette économie-là en priorité. Aussi longtemps que la crise durera, nous serons là et assurerons des mesures de protection.

On parle moins d'une deuxième économie qui marche bien : c'est le secteur du luxe qui commence à rebondir, l'agroalimentaire, le bâtiment, les travaux publics qui ont embauché 20 000 personnes supplémentaires en 2020. Plus de 485 000 apprentis ont été embauchés dans ces secteurs en 2020, soit le meilleur chiffre depuis des années.

La réalité, en France, ce sont donc deux économies très différentes : l'une très durement touchée par la crise sanitaire, l'autre qui a déjà commencé à rebondir et qui doit être également accompagnée pour rebondir encore plus fort et créer les emplois dont nous avons besoin.

Depuis le premier jour, le volet de protection repose sur quatre piliers que nous adaptons au fur et à mesure.

Le premier, c'est le fonds de solidarité, qui n'a cessé d'évoluer. Au départ fonds universel protégeant tous les secteurs, il s'est concentré sur les secteurs les plus touchés : l'hôtellerie, les cafés, la restauration, le tourisme. Nous l'avons aussi élargi vers les entreprises de taille plus importante. Chacun voit bien qu'un groupe de restaurateurs à Lyon ou à Paris, qui avait trois ou quatre établissements, pouvait tenir les premiers mois de la crise grâce à sa trésorerie ; mais au fur et à mesure que la crise économique s'installe dans la durée et que les mesures de restrictions sanitaires se prolongent, il a aussi besoin de soutien. Ainsi, j'ai annoncé hier que nous allions débloquer un prêt garanti par l'État (PGE) de près d'un demi-milliard d'euros pour Accor Invest. En avril 2020, le groupe n'avait pas besoin de cet argent, car il avait des perspectives de reprise ; mais maintenant que la crise se prolonge, même des groupes comme Accor ont besoin du soutien de l'État. Le fonds de solidarité a donc évolué. Il représentait 13 milliards d'euros de dépenses en 2020 pour près de 2 millions d'entreprises, principalement des TPE et des PME. C'est dire si ce fonds de solidarité a été, et reste, l'un des piliers absolument essentiels de la réponse à la crise.

Le deuxième volet de la protection, c'est l'activité partielle avec 28 milliards d'euros dépensés en 2020 qui ont concerné jusqu'à 8 millions de salariés. Lors de la précédente crise, nous n'avions pas adopté ces dispositifs d'indemnisation du chômage partiel. Alors que la France avait été un peu moins touchée que son voisin allemand, elle avait eu plus de chômeurs parce qu'elle ne disposait pas de ce filet de sécurité. Nous avons tiré toutes les leçons de la crise de 2008-2009, en mettant en place le dispositif d'activité partielle le plus généreux et le plus protecteur d'Europe, ce qui nous a évité des vagues entières de licenciements au cours des derniers mois.

Le troisième pilier, également essentiel, c'est le PGE. Plus de 135 milliards d'euros ont été décaissés pour 650 000 entreprises. Il continue à faire l'objet de sollicitations de la part des secteurs les plus touchés. Je remercie les banques françaises qui ont fait preuve de sens des responsabilités. La durée totale de six ans qui comprend l'amortissement complet du PGE ne s'entend plus comme une année plus cinq avec le début du remboursement du capital au bout d'un an, mais deux années plus quatre. Toute entreprise a désormais le droit, quelle que soit sa taille, d'effectuer son premier remboursement un an plus tard que prévu. Par exemple, une PME ayant emprunté 150 000 euros en avril 2020 et qui aurait dû commencer à rembourser son capital à partir d'avril 2021 pourra, de droit, le rembourser à partir d'avril 2022.

Certes, cela renforce le poids des échéances qui ne se calculent plus sur cinq ans, mais sur quatre ans. Je suis prêt à regarder, pour certains secteurs plus touchés par la crise et pour lesquels les montants des prêts sont les plus importants, si un échéancier plus étendu serait possible. J'engagerai les discussions avec la Commission européenne en ce sens. Par exemple, des PME de l'aéronautique ont parfois engagé des PGE de plusieurs millions d'euros. Elles s'inquiètent de l'arrivée des échéances, car elles avaient misé sur une reprise du trafic aérien dans les prochains mois. Or la persistance de la crise sanitaire et la mutation du virus éloignent encore davantage le retour à la normale du trafic aérien. Il me paraît donc légitime de tenir compte de cette réalité sanitaire pour étudier avec la Commission européenne les cas des sous-traitants aéronautiques les plus touchés, et je m'y suis engagé à Toulouse. Car derrière ces entreprises, ce sont des compétences hors normes qui sont en jeu : des ouvriers qualifiés, des ingénieurs, des savoir-faire que nous avons mis des années à acquérir. Rien ne serait pire que de voir ces sous-traitants fermer faute de bol d'air financier supplémentaire.

Enfin, dernier instrument de cette protection, les exonérations de charges ont représenté 4 milliards d'euros en 2020.

La force et l'efficacité de la réponse économique française à la crise, c'est la simplicité de ces dispositifs et leur adaptation au fur et à mesure, pour qu'ils répondent aux besoins des entreprises. C'est aussi la certitude, pour les entreprises, que nous maintiendrons ces dispositifs aussi longtemps que cela sera nécessaire. Cette stratégie a été efficace.

Ces dispositifs ont également permis de protéger le pouvoir d'achat des ménages. Nous avons prévu une récession en 2020 d'environ 11 %, mais que nous pourrions probablement réviser dans un sens plus favorable grâce aux capacités de redressement de l'économie française au troisième trimestre et au mois de décembre, même si cette récession reste très violente. Avec la stabilité du pouvoir d'achat des Français, c'est bien la preuve que ces dispositifs ont été efficaces.

Je n'oublie pas, car nous regardons tout cela chaque jour avec la plus grande attention, que, derrière ces chiffres de stabilité du pouvoir d'achat et les 100 milliards d'euros d'épargne mis de côté par les Français en 2020, se cachent des situations très différentes. Des millions de nos compatriotes, plus fragiles et moins qualifiés, ont perdu leur emploi ou sont dans des situations extraordinairement difficiles. Je pense aux jeunes étudiants, aux femmes seules, aux personnes très peu qualifiées. S'il y a besoin, le moment venu, de mesures de soutien complémentaire pour répondre à ces situations individuelles très différentes et à ces premières victimes qui sont souvent celles qu'on entend le moins, nous le ferons.

Ces mesures seront donc maintenues. Elles ont un coût sur les finances publiques, avec un niveau de dette qui approche les 120 % de notre richesse nationale. Les Français n'ont pas d'inquiétude à avoir sur le financement de notre dette. En 2020, nous avons levé 290 milliards d'euros de dettes à moyen et long terme, pour un taux moyen de - 0,14 %. Nous empruntons à taux négatifs. La dernière levée de dettes que nous avons faite sur les marchés pour les obligations du Trésor à dix ans était à un taux de - 0,33 %. La semaine dernière, nous avons fait une levée de dette sur une maturité exceptionnelle à 50 ans, pour 7 milliards d'euros. Nous avons eu un livre d'ordres de 75 milliards d'euros, plus de dix fois notre besoin de financement, et le taux était de 0,59 %. Les ménages français aimeraient pouvoir emprunter pour leur logement à 0,59 % sur 50 ans ! Nous n'avons donc pas de difficultés de financement. Les taux restent très bas, et négatifs pour les échéances à dix ans. Le taux moyen de - 0,14 % est inférieur de 20 points de base au taux moyen de 2019, qui s'établissait à + 0,11 %.

Le *spread*, l'écart de taux d'intérêt entre la France et l'Allemagne, est le plus bas de ces dernières années. Si nous avons des taux aussi bas et une signature aussi crédible, c'est que la France s'engage sans aucune ambiguïté à rembourser sa dette. Rien ne serait plus dommageable à la qualité de la signature française que de laisser entendre que nous pourrions ne pas le faire. Nous la rembourserons le moment venu, après la crise sanitaire, par une croissance qui sera de retour, je l'espère, d'ici à la fin de l'année 2021, avec une capacité de rebond très puissante de l'économie française, mais aussi par la maîtrise des finances publiques qui devra être d'actualité lorsque les circonstances économiques nous le permettront. Enfin, nous la rembourserons par un certain nombre de mesures structurelles qui doivent rendre notre modèle social plus soutenable financièrement, notamment notre système de retraites.

Ce choix de protection est un choix collectif, fait par tous les États européens. La solidité et la crédibilité des décisions prises reposent aussi sur le fait qu'elles ont été prises en coordination étroite avec les autres partenaires européens, en particulier l'Allemagne.

Nous devons préparer le rebond de l'économie française avec la relance. Nous n'avons pas attendu le début de l'année 2021 pour engager celle-ci. Depuis fin 2020, nous avons engagé 10 milliards d'euros de crédits sur les 100 milliards d'euros du plan de relance ; 9 milliards d'euros ont été décaissés, dont quasiment la moitié pour la SNCF, pas simplement pour le plaisir de la recapitaliser, mais pour qu'elle puisse financer son plan fret, financer les rénovations de lignes et moderniser cet équipement d'un grand service public auquel nous sommes tous très attachés. Parmi ces décaissements, il y a aussi le plan de soutien aux jeunes, les mesures de soutien à l'apprentissage qui ont montré leur efficacité avec un demi-million d'apprentis embauchés en 2020, la rénovation des logements privés avec MaPrimeRenov qui démarre très fortement, et la transformation de notre industrie, avec en particulier le plan de digitalisation des PME, qui est absolument indispensable pour rattraper notre retard. Pour ce plan, nous avons prévu 280 millions d'euros grâce à un crédit d'impôt. Nous aurons sans doute 800 millions d'euros de crédits décaissés, tellement l'appel a été suivi de propositions des PME, en attente de ce type de dispositif.

Cette relance est clé pour transformer notre modèle économique, réussir la décarbonation et ouvrir de nouvelles filières et de nouvelles chaînes de valeur en France. C'est un enjeu absolument stratégique. La France s'est trop reposée sur ses lauriers ; elle avait trois ou quatre grandes filières industrielles grâce auxquelles elle avait un excédent commercial sur ces seules filières, mais un déficit commercial global. Elle n'a pas su renouveler ses filières et ses chaînes de valeur. Cette erreur stratégique a été commise depuis des années. Tant mieux d'avoir une filière du luxe qui se porte très bien, c'est un motif de fierté nationale ; c'est très bien d'avoir une industrie agroalimentaire puissante, l'ancien ministre de l'agriculture que je suis s'en félicite. C'est très bien d'avoir une filière viticole très puissante et une filière aéronautique qui fait partie, avec Boeing, des filières aéronautiques les plus avancées et les plus pertinentes du globe. Simplement, quand vous avez un virus qui empêche les avions de voler, votre filiale aéronautique est en grande difficulté ; quand vous avez des sanctions américaines sur le vin, votre filière viticole est en grande difficulté. Au bout du compte, il ne vous reste quasiment plus que la filière de luxe pour apporter des excédents commerciaux à la France. Il est irresponsable de faire reposer la croissance française et nos capacités d'excédent commercial uniquement sur des filières qui ont toutes dix à trente ans d'existence. Il faut savoir renouveler nos filières et les valoriser, parce qu'elles sont exceptionnelles et qu'elles sont un motif de fierté. Il faut ouvrir de nouvelles filières et de nouvelles chaînes de valeur. Je pense évidemment à tout le domaine de la santé, des biotechnologies et de l'immunothérapie. C'est peut-être l'une des leçons que nous pouvons tirer de l'expérience récente en France. Je pense au calcul quantique, à l'hydrogène, aux batteries électriques. Toutes ces filières et ces chaînes de valeur nous permettront de reconstituer des capacités de création de richesse dans notre pays. C'est maintenant qu'il faut investir, si nous voulons qu'à la sortie de la crise nous puissions avoir une économie plus compétitive et plus décarbonée, et tel est notre objectif grâce au plan de relance.

Certains me disent que 100 milliards d'euros, c'est insuffisant et qu'il faudrait rajouter un deuxième plan de relance de 100 milliards d'euros. Essayons déjà de décaisser le maximum de ces 100 milliards d'euros du plan de relance dès 2021. C'est un défi considérable. Vous êtes pour beaucoup des élus locaux, comme je le suis moi-même. Entre l'annonce du crédit et le moment où il bénéficie réellement à l'entreprise qui en a besoin, il faut que le dossier soit instruit, qu'il y ait un appel d'offres, que l'argent arrive jusqu'à

l'intermédiaire – par exemple, la banque publique d'investissement – et puis qu'il parvienne jusqu'à l'entreprise. Cela peut prendre beaucoup de temps, et parfois trop.

Mon obsession et ma priorité, c'est la bonne exécution du plan de relance, adopté par le Parlement. J'y consacre beaucoup de temps, chaque semaine, avec mes équipes. L'essentiel est d'abord de décaisser ces 100 milliards d'euros le plus rapidement possible. Si nous voyons que les conditions continuent de se dégrader, qu'il peut y avoir besoin ici ou là des mesures complémentaires pour les personnes les plus touchées par la crise, nous sommes ouverts à toutes les propositions. Mais lorsqu'on gère une crise aussi importante que celle-là, il faut avoir des priorités. J'ai comme objectif d'avoir décaissé au minimum 40 milliards d'euros d'ici à la fin de l'année 2021.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'apprécie votre prestation et votre volontarisme. Je fais partie de ceux qui, comme beaucoup, ont soutenu le Gouvernement lorsqu'il a fallu adopter en urgence des mesures de soutien à l'économie. Je ne veux pas doucher votre optimisme et parfois même votre enthousiasme. Je comprends que, dans des situations difficiles, il y a aussi des positions à tenir, notamment pour garantir la confiance de l'opinion, des acteurs économiques et de l'Europe. Je crois néanmoins que nous avons collectivement un devoir de lucidité sur la situation, et de vérité à l'endroit des Français.

La lucidité, c'est veiller à ce que l'enthousiasme ne soit pas trop débordant. À vous entendre, ce serait de l'argent facile. L'argent ne coûte pas cher puisqu'on emprunte même à des taux négatifs, sur 50 ans avec des taux exceptionnels. Mais il ne faudrait pas que ce soit des taux variables... Avant la crise sanitaire, le monde était différent.

C'est pourquoi nous devons affirmer notre volonté dans cette crise sanitaire planétaire. On pensait qu'il y aurait un épisode, mais nous en sommes déjà à trois ; et lorsqu'on voit les difficultés de la vaccination... Il faut tracer des perspectives sur les efforts à réaliser collectivement, n'oublions pas que les recettes publiques sont notamment issues des contributions acquittées par les acteurs économiques. Vous avez dit très subtilement qu'il faudrait envisager des réformes, notamment sur les retraites. Effectivement, il y a un temps pour tout. Il est encore trop tôt pour avancer précisément sur ces sujets, mais nous serons attendus collectivement et nous aurons un devoir de vérité sur les efforts qui devront être réalisés. Le retour à la normale s'accompagnera d'un effort exceptionnel, que cela plaise ou non, notamment de celles et ceux qui seront le plus en capacité de le faire, sans freiner le développement économique. Je ne veux pas berner les Français, et je suppose que vous non plus.

Les chiffres sont une chose mais nous avons aussi besoin d'échanger directement sur l'état d'esprit des Français, dont vous mesurez à la fois le doute et le souhait de sortir du tunnel, avec une véritable perspective. Or le climat actuel est un peu complexe pour trouver cette lumière au bout du tunnel...

Vous avez donné des précisions sur les PGE. Des informations claires doivent être données aux entreprises lorsqu'elles vont passer de cinq à quatre années de remboursement. Il faut leur demander où elles en sont, combien elles décaissent, combien cela coûte, et éviter de « mettre la poussière sous le tapis ». Plus cela dure, plus le montant est important. Il faut faire attention que ce ne soit pas dans deux ou trois ans. Ce matin, le gouverneur de la Banque de France estimait qu'entre 4,5 % et 6 % des entreprises pourraient connaître des désillusions. Envisagez-vous de convertir certains PGE en subventions ?

Sur le fonds de solidarité, le Sénat a déposé une proposition de loi tendant à instaurer une couverture assurantielle pour indemniser les pertes d'exploitation des entreprises consécutives à des événements exceptionnels tels qu'une crise sanitaire majeure. Vous aviez d'abord été enthousiaste, puis j'ai cru comprendre que vous y avez finalement renoncé. Je vous invite à reconsidérer votre position, car c'est une forme de mépris de ce qu'attendent les entreprises et des options proposées par le Parlement.

Lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF), le Gouvernement nous avait assuré qu'un accord sur les prêts participatifs serait trouvé avec la Commission européenne d'ici à la fin décembre. À ce stade, ce n'est toujours pas le cas. Où en sont les discussions ? Quels sont les points restant à trancher ?

Le PLF pour 2021 prévoyait que 14,5 milliards d'euros soient engagés dès 2020 au titre du plan de relance. Le 21 janvier dernier, vous avez finalement fait état de 11 milliards d'euros engagés, et tout à l'heure de 10 milliards d'euros. Sur quels dispositifs les prévisions n'ont pas été confirmées ?

Je terminerai par la territorialisation, sujet important. Vous produisez un tableau de bord. Le Gouvernement, depuis début janvier, commence à signer des accords régionaux de relance, notamment avec les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Occitanie. Qu'en est-il dans les autres régions ? Ces contrats devront être coordonnés avec la nouvelle génération des contrats de plan État-région (CPER) ainsi qu'avec les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) conclus avec les intercommunalités et les départements. Quelle est la part du plan de relance de 100 milliards d'euros qui est définie et décidée par l'État et par ses opérateurs ? Quelle est la part qui va l'être en coopération avec les collectivités territoriales, puisque, dans ces accords, il y aura des cofinancements ? Quel est le financement additionnel que vous attendez des collectivités ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Sur l'état d'esprit des Français, ce n'est pas mon rôle de juger les Français. Mais je veux simplement faire part de ma très grande admiration devant le sens des responsabilités dont fait preuve l'immense majorité des Français et devant leur capacité à résister à des temps extraordinairement difficiles. On dit très souvent que les Français sont un peuple indiscipliné, et chacun y va de ses remarques sur nos compatriotes. La réalité, c'est qu'ils respectent, dans leur immense majorité, des règles sanitaires contraignantes. Ils font preuve de responsabilité et de beaucoup de solidarité les uns envers les autres. Je le vois notamment dans le secteur économique, entre donneurs d'ordres et sous-traitants. Dans le secteur financier, si les banques n'avaient pas été là pour les PGE, nous n'aurions pas pu résister à cette crise. Je veux vraiment, avec beaucoup de gravité, saluer la manière dont les Français traversent cette épreuve ; cela force l'admiration.

Quelles sont les perspectives ? Nous travaillons sur des scénarios différents, car c'est ma responsabilité de ministre des finances. Personne n'a de certitude. Ma première responsabilité, c'est de garantir qu'il y aura financièrement ce qu'il faut pour soutenir les Français, les salariés et les entreprises, comme l'a souhaité le Président de la République. C'est aussi étudier plusieurs options, et il y a au moins trois grands scénarios.

Le premier, c'est celui où la situation sanitaire ne nous oblige pas à prendre des mesures sanitaires complémentaires – c'est le scénario du *statu quo*. Nous arrivons à traverser cette période sans mesures de restrictions sanitaires supplémentaires qui pèsent sur l'économie. Dans ce cas-là, nous avons une croissance qui pourrait atteindre 6 % en 2021 et

une vraie capacité de rebond de l'économie française. Soyons clairs, ce scénario n'est plus le plus probable, et il s'éloigne à mesure que la situation sanitaire reste préoccupante.

Le deuxième scénario, c'est celui où la situation sanitaire nous obligerait à prendre de nouvelles restrictions sanitaires qui pèseront nécessairement sur l'économie, plus ou moins en fonction de la dureté des mesures prises. Dans ce cas, nous aurons une croissance qui ne pourra pas atteindre 6 % en 2021. C'est la situation de tous les pays européens, sans exception. L'Allemagne a déjà indiqué que sa croissance serait sans doute très inférieure à ce qui avait été annoncé, de l'ordre de 3 %, en raison des mesures de confinement strictes et longues décidées par la chancelière Angela Merkel, car elles ont un impact fort sur les finances publiques et la croissance.

Le troisième scénario – dont j'ose espérer que c'est un pur scénario qui ne se réalisera pas – c'est qu'une nouvelle forme de virus arriverait au milieu de l'année et nous obligerait à rester dans des conditions sanitaires difficiles jusqu'à la fin de l'année 2021. Ce n'est pas le scénario le plus probable, mais c'est ma responsabilité d'envisager l'intégralité des scénarios, leur impact sur les finances publiques et sur la croissance française. Quel que soit le scénario qui se réalisera, les mesures de soutien économique resteront à disposition des salariés et des entreprises. C'est bien parce que je veux me préparer à tous les cas de figure que je présente en toute transparence l'intégralité des scénarios sur lesquels nous travaillons.

À mes yeux, le scénario de référence reste celui d'une amélioration de la situation au milieu de l'année 2021 qui permettra un rebond puissant de l'économie française dans la dernière partie de l'année 2021. Au cours des derniers mois, l'économie française a montré sa capacité à rebondir fortement, car les fondamentaux sont sains.

J'en viens à la question de la conversion des prêts garantis par l'État en subventions. Nous adaptons les dispositifs à la réalité de la situation économique. Pour les entreprises les plus en difficulté qui ont des perspectives de redressement plus lointaines, je n'exclus pas que nous puissions, au cas par cas et avec l'accord de la Commission européenne, transformer certains prêts garantis par l'État en subventions.

De la même façon, nous devons étudier la possibilité d'étaler davantage le remboursement des prêts consentis au secteur aéronautique, car les sommes empruntées sont importantes et le transport aérien ne se redresse pas. Je rappelle que nous avons obtenu un différé d'un an supplémentaire pour le remboursement du capital et des taux d'intérêt particulièrement attractifs.

Enfin, il faut soutenir la capacité d'investissement des entreprises. C'est l'un des enjeux stratégiques de la reprise, de la relance et donc de la création d'emplois. Je présenterai prochainement un dispositif de prêt participatif s'adressant à des entreprises qui souhaitent investir des quasi fonds propres dans des conditions financières les plus avantageuses possibles et avec un différé de remboursement de quatre ans.

S'agissant des frais fixes, nous avons mis en place en novembre dernier un crédit d'impôt permettant de rembourser la moitié des frais de loyer. Ce dispositif ne peut pas s'inscrire dans la durée, car cela reviendrait à transférer les charges des entreprises sur les bailleurs. Nous avons donc prévu la possibilité de prendre en compte dans le soutien de l'État jusqu'à 70 % des charges fixes des entreprises des secteurs les plus touchés par la crise et dont le chiffre d'affaires est d'au moins 1 million d'euros, et ce jusqu'à 3 millions d'euros. Nous

négociations toutefois avec la Commission européenne afin de relever ce plafond, car il sera peut-être insuffisant si la crise dure, notamment pour des chaînes hôtelières ou de restauration.

Nous conservons donc les dispositifs existants, et nous ne cessons de les compléter et de les adapter afin de répondre le mieux possible à la situation des entreprises sur le terrain.

J'en viens à la question de la sous-consommation des crédits du plan de relance en 2020. Nous avons indiqué que nous consommerions 10 % du plan de relance en 2020, c'est-à-dire 10 milliards d'euros : 9,6 milliards ont précisément été consommés.

S'agissant des collectivités locales, le moindre décaissement observé en 2020 s'explique par une moindre baisse des recettes. L'État a eu la même bonne surprise du fait du fort rebond et des mesures prises pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages.

Les résultats de la prime à la conversion sont effectivement un peu inférieurs à ce que nous avons prévu, mais le bonus écologique fonctionne bien : nous avons multiplié par trois les ventes de véhicules électriques en 2020 en parts de marché. Alors qu'ils représentaient un peu moins de 1,9 % du marché, cette proportion a bondi à 6 % et la tendance reste la même. C'est pourquoi je mettrai toute ma détermination à lever les obstacles techniques au déploiement de 100 000 bornes électriques en 2021 sur le réseau routier français.

Enfin, nous continuerons à travailler main dans la main avec les régions pour le déploiement du plan de relance, et toutes les aides complémentaires sont bien sûr toujours les bienvenues.

M. Roger Karoutchi. – En juin dernier, on nous disait qu'il y aurait en 2021 un rebond de 9 % du PIB. Le virus n'a pas disparu. Ne faudrait-il pas faire preuve de davantage de modération dans les prévisions ? Si les laboratoires affirment que les vaccins seront efficaces contre les variants anglais et sud-africain, ils ne prennent aucun engagement quant aux variants brésilien et californien. C'est pourquoi je crains que le *stop and go* ne perdure en 2021. Travaillez-vous sur d'autres scénarios de long terme ?

Malgré l'action de votre ministère, on a compté 7,5 % de chômeurs supplémentaires en 2020. Disposez-vous d'une projection sur le nombre de chômeurs à la fin de l'année 2021 ? Le coût de l'activité partielle pour 2021 a-t-il été évalué ?

M. Albéric de Montgolfier. – Vous avez souligné qu'il n'y a jamais eu aussi peu de faillites, mais le PGE n'aura-t-il pas pour effet de reporter les faillites sur les prochaines années ?

M. Sébastien Meurant. – En Allemagne, dont la situation avant la crise était très différente de la nôtre, la chute du PIB sera moitié moindre que dans notre pays. Nous nous félicitons aujourd'hui de nous endetter à de faibles taux, mais une augmentation des taux pourrait nous placer dans une situation intenable.

Nous avons fait des choix politiques radicaux de fermeture de certaines entreprises. Certains secteurs sont menacés de disparaître, alors que d'autres pays ont fait de tout autres choix. Dans mon département, certains hôpitaux sont fermés. Vue du terrain, la réponse de l'État paraît incompréhensible.

Dans mon département, une petite entreprise reconnue comme stratégique par l'État est au bord de la faillite du fait de l'interdiction de voyager. Quelles mesures envisagez-vous de prendre pour les petites structures qui sont passées entre les mailles du filet ?

M. Pascal Savoldelli. – Nous avons une dette dangereuse, alarmante, qui mettait en cause la solvabilité tant de l'État que des débiteurs privés. Aujourd'hui, la dette est faramineuse, mais elle devient solvable. Ce retournement suscite la perplexité.

Si nous devons être reconfinés, quelles seraient, à votre avis, les activités économiques essentielles ? Quels sont les secteurs qui doivent être ciblés dans le plan de réindustrialisation ? La santé, l'électronique et le textile me semblent être des secteurs prioritaires.

Dans un courrier, vous m'indiquiez que vous ne jugiez pas opportun que les entreprises durement touchées par la crise reviennent dès à présent sur le versement d'acomptes sur les dividendes. Je ne vous demanderai pas la liste des entreprises concernées, mais je souhaiterais connaître votre appréciation de leur nombre.

M. Thierry Cozic. – Si le plan de relance mobilise d'importants moyens afin de répondre à l'impératif de transformation et de modernisation du tissu productif à l'horizon de 2030, il néglige l'enjeu de relance à court terme de l'économie française. Les crédits de la mission « Plan de relance » portent majoritairement sur des actions à l'horizon 2022-2023, voire plus lointain, à rebours de l'impératif de relance rapide. Le stimulus budgétaire de court terme est donc plus faible qu'annoncé.

De plus, le plan de relance est calibré pour les grosses collectivités qui disposent de l'arsenal administratif nécessaire pour traiter rapidement les dossiers. En revanche, les petites communes, qui ont pourtant été un maillon important dans la gestion de la crise, rencontrent des difficultés à monter les dossiers faute d'ingénierie et d'accompagnement suffisant. Comment rassurer ces petites communes quant à la volonté de l'État de les accompagner ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Nous observons un déséquilibre majeur dans votre action entre l'aide et le soutien apportés à l'économie pour permettre son rebond ultérieur et la transition écologique et la lutte contre la pauvreté. Alors que l'épargne s'accumule, la paupérisation s'accélère. Face à des besoins de plus en plus importants, les mesures qui ont été prises en faveur des familles les plus en difficulté étaient trop faibles et à trop court terme. Des mesures complémentaires sont indispensables.

Les micro-entrepreneurs dont l'activité ne fait pas l'objet d'une mesure de fermeture administrative vont être touchés par l'arrêt des aides du fonds de solidarité. Par ailleurs, le Premier ministre s'était engagé à ce que 1 % des crédits du plan de relance soit fléché vers les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Or manifestement, il n'y a pas de fléchage. Il faut certes décaisser et financer les projets qui sont prêts, mais il faut aussi veiller à ce que ces crédits soient répartis de manière à ne pas aggraver les inégalités.

Vous avez indiqué que le remboursement de la dette interviendrait grâce à une baisse des dépenses publiques, notamment par le biais de réformes structurelles telles que celle des retraites. Quel est votre agenda ? N'y a-t-il pas d'autres voies à explorer, notamment

fiscales, qui garantiraient davantage de justice ? Pourrons-nous enfin voter une taxe sur les Gafam ?

M. Michel Canevet. – Face à cette crise, la réponse du Gouvernement a été massive et il faut s'en féliciter. Pour autant, l'argent n'est pas facile, et après cette crise, des réformes structurelles devront être menées, ce qui impliquera des efforts de la part de nos concitoyens.

Je souhaite attirer votre attention sur la situation des opérateurs de trafic de passagers maritimes. Je plaide pour un remboursement de la part des charges salariales, de façon à restaurer les conditions de leur compétitivité sur le long terme.

Vous avez évoqué les conditions dans lesquelles la France emprunte actuellement. Je suppose qu'il s'agit d'emprunts à taux variables. Il faudra que nous soyons vigilants, car la charge des intérêts de la dette pourrait augmenter.

Enfin, concernant les filières de valeur qu'il nous faut relancer, j'estime que le numérique doit être une priorité à l'échelon européen. Il est important que l'Europe ait ses champions pour que nous ne soyons pas totalement dépendants des puissances étrangères.

M. Rémi Féraud. – J'espère que le prochain projet de loi de finances rectificative (PLFR) sera l'occasion de dresser un état des lieux des actions engagées, car il nous est parfois difficile d'avoir une lecture claire des différents crédits et missions.

Lors de la discussion des crédits de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », le Sénat avait introduit des crédits supplémentaires en faveur de la culture, des outre-mer et des jeunes. Ne pensez-vous pas qu'il serait opportun de les réintroduire, notamment en ce qui concerne les jeunes ? Cela permettrait aussi de soutenir la consommation.

Quelle est la méthode retenue pour sélectionner les projets qui bénéficieront du plan d'investissements d'avenir ? Comment s'opère le choix des secteurs bénéficiaires ? Quel est le rôle du haut-commissaire au plan ?

M. Charles Guené. – Nous bénéficions de très bons taux parce que la France n'a jamais failli à sa parole, mais aussi parce que l'on suppose que nous allons réindustrialiser notre pays et effectuer des réformes structurelles. Il faut que nous en soyons conscients.

S'agissant de l'aide aux entreprises, vous avez évoqué la simplicité des mesures et leur maintien aussi longtemps qu'il le faudra. Je souhaite vous faire part de l'angoisse des chefs d'entreprise qui ne pourront accéder aux aides du fait des conditions, notamment de chiffres d'affaires, auxquelles elles sont soumises. Pouvez-vous donner des garanties à ces chefs d'entreprise ?

M. Stéphane Sautarel. – En matière de protection, il y a encore des trous dans la raquette, du fait notamment d'effets de seuil, de l'insuffisante prise en compte de l'amont des filières, ou de la saisonnalité de certaines activités, en particulier dans les territoires de montagne. Des ajustements sont nécessaires, en concertation avec le terrain.

Une entreprise de mon département travaille sur les thérapies par le microbiote. Après avoir été encouragée dans un premier temps, elle n'a finalement pas été retenue dans le cadre du premier appel à projets pour la résilience de l'économie. Par ailleurs, dans le cadre

des contrats de relance signés entre l'État et les régions, il faudra veiller à ce que les gros investissements structurants ne se fassent pas au détriment d'une attention plus fine portée aux territoires. J'espère que cela pourra être corrigé dans les CPER.

M. Philippe Dallier. – Je salue votre volontarisme, mais je vous trouve trop rassurant sur la dette. L'Agence France Trésor devra tout de même placer 300 milliards d'euros dans l'année. Comment convaincre les Français qu'il va falloir faire des réformes structurelles ? Le gouverneur de la Banque de France indiquait ce matin qu'il espérait que le niveau de la dette, de 120 % du PIB, reviendrait à 100 % dans dix ans. C'est ce qui nous sépare de la dernière crise !

Nous rencontrons des difficultés pour modéliser les effets de la crise. Le gouverneur de la Banque de France estime le taux de chute des entreprises bénéficiaires de PGE à 4 et 6 %. Cela me semble faible. Qu'en pensez-vous ?

M. Vincent Seguin. – Les TPE ont souscrit des PGE à hauteur de 25 % de leur chiffre d'affaires. Or leur seuil de rentabilité se situe entre 3 et 4 %, et elles devront rembourser en quatre ans. Je ne comprends pas la règle de calcul.

Quand nous avons une croissance en rythme normal à 1,5 %, nous étions incapables de rembourser le capital de la dette. Vous indiquez aujourd'hui que nous y parviendrons. Sur quelles prévisions de croissance fondez-vous cette conviction, sachant que nous devons également rembourser la dette européenne ?

M. Jean-Michel Arnaud. – Les territoires de montagne sont particulièrement touchés par la décision regrettable de fermeture des remontées mécaniques.

Certaines entreprises qui souhaitent investir pour préparer le rebond n'ont pas obtenu de réponse, ou ont reçu une réponse négative aux demandes de financement qu'elles ont déposées. J'apprécierais que des instructions soient données aux services déconcentrés de l'État pour que les entrepreneurs obtiennent des explications quant aux raisons de ces refus éventuels.

S'agissant des collectivités territoriales, des trous dans la raquette demeurent. Les collectivités locales qui ont des activités de remontées mécaniques ne bénéficient pas d'accompagnement financier de l'État pour compenser les pertes. Cela altère la capacité d'autofinancement, et donc de rebond de ces collectivités locales pour accompagner le plan de relance. Je souhaiterais que l'on puisse améliorer la méthode de travail afin d'éviter que, par effet domino, des faillites n'entraînent d'autres faillites dans les territoires visés par cette décision gouvernementale particulièrement dure en matière de protection sanitaire.

M. Bruno Le Maire, ministre. – S'agissant des questions relatives à des dossiers particuliers, n'hésitez pas à m'écrire pour m'alerter lorsque vous estimez qu'ils méritent d'être réévalués. Stéphane Sautarel a cité le cas de l'entreprise Biose, dont le projet a été redéposé. Près de 900 projets de relocalisation dans les secteurs stratégiques ont été déposés. Nous en retiendrons 200. La sélection est donc importante, mais je réévaluerai volontiers les dossiers.

Monsieur Karoutchi, nous travaillons sur un certain nombre de scénarios. Le scénario de référence prévoit une amélioration de la situation économique à partir de la moitié de l'année 2021 et un fort rebond dans la dernière partie de l'année 2021. Je travaille aussi sur

d'autres scénarios, dont j'espère qu'ils resteront purement spéculatifs, mais je reconnais que le virus nous a appris l'humilité. Il ne serait pas responsable du point de vue financier de s'enfermer dans une option unique.

En ce qui concerne le chômage, la situation est moins dégradée que prévu. Après avoir détruit plus de 700 000 emplois, l'économie française a montré qu'elle pouvait en recréer près de 500 000 grâce à des capacités de rebond exceptionnelles. Nous devons encore les améliorer, notamment en développant de nouveaux secteurs d'activité, mais les fondamentaux sont bons : nous avons amélioré la compétitivité de l'économie française, réduit la fiscalité qui pesait sur les ménages et les entreprises, amélioré le fonctionnement du marché du travail, réinvesti dans l'industrie, formé à de nouvelles compétences. Lorsque nous sommes entrés en crise, nous avons l'un des meilleurs taux de croissance de la zone euro, et un chômage qui avait baissé de près de 2 points.

La réindustrialisation est un enjeu absolument critique. Cette crise doit être une opportunité de transformer notre économie pour en faire une économie décarbonée et diversifiée de nature à contribuer à réduire les inégalités. L'inverse serait un échec historique.

Je partage totalement votre remarque sur les biotechnologies, M. Savoldelli : dans le plan de relance, notamment dans le plan d'investissements d'avenir, nous avons consacré des crédits importants aux biotechnologies, en particulier à l'immunothérapie, aux technologies de santé de pointe et à la digitalisation de la santé, car cela nous permettra de réduire les dépenses et de les rendre plus efficaces. La santé est un des champs industriels d'avenir pour le pays, et il reste encore beaucoup à faire.

Vous avez également cité l'électronique. Je suis favorable à la mise en place d'un programme d'intérêt commun européen sur les microprocesseurs les plus pointus possible. Nous devons continuer à investir dans cette filière industrielle performante.

J'en viens à la méthode qui préside au choix des filières : les critères ne sont pas fixés par des politiques, mais par des industriels, des scientifiques et des chercheurs. Tout vient de la base. M. Potier, président-directeur général d'Air liquide, et le Conseil national de l'industrie ont fait des propositions qui ont été validées par le Parlement.

Plusieurs conditions doivent être réunies. La première est l'existence d'un marché. C'est par exemple le cas des avions à hydrogène, des microprocesseurs, des biotechnologies, de l'oncologie de pointe adaptée à l'ADN de chaque personne, de la physique quantique. Le Président de la République a d'ailleurs annoncé que nous investirions près de 2 milliards d'euros dans cette filière.

La deuxième condition est de disposer des industries de base pour développer ces technologies. Pour reprendre l'exemple de l'hydrogène, les industriels français McPhy et Air liquide ont déjà la compétence pour franchir l'étape suivante, à savoir l'électrolyse qui permettra de fabriquer une énergie totalement décarbonée. Nous disposons également déjà d'un outil industriel dans le domaine des biotechnologies de la santé et de la microélectronique. Située à Crolles, STMicroelectronics est l'une des entreprises les plus performantes de la planète.

La troisième condition est de disposer des compétences et des formations. Nous allons ouvrir des filières de formation dans tous ces secteurs, car, au-delà de la question des coûts, il s'agit du premier obstacle à la réindustrialisation.

Enfin, la dernière condition est de bénéficier d'un soutien européen, car le milliard d'euros est l'unité de compte des stratégies de création de nouvelles chaînes de valeur. Le développement de l'hydrogène, des biotechnologies, des batteries électriques ou du calcul quantique nécessite une approche européenne, en l'occurrence principalement franco-allemande.

Nous devons aujourd'hui basculer d'une économie qui, depuis trente ou quarante ans, repose sur les mêmes chaînes de valeur à une nouvelle économie plus décarbonée, technologiquement plus avancée, ouvrant de nouvelles chaînes de valeur pour la France et garantissant à nos enfants et à nos petits-enfants non seulement des emplois, mais un niveau de vie suffisamment élevé.

Les jeunes de moins de 26 ans bénéficient des aides à l'embauche en CDI. Nous avons également mis en place des aides exceptionnelles pour les jeunes précaires, renforcé les dispositifs d'insertion et d'accompagnement comme la garantie jeunes, dont le nombre de bénéficiaires a été doublé, et les aides financières spécifiques telles que les deux repas par jour à 1 euro. Toutefois, nous sommes ouverts à l'étude d'autres dispositifs. M. Guerini a récemment proposé la création d'un capital jeune de 10 000 euros qui serait remboursé uniquement lorsque le bénéficiaire aurait un emploi qui lui permettrait de le faire dans de bonnes conditions. Cette idée mérite d'être étudiée.

Madame Taillé-Polian, le comité interministériel de la ville qui se tiendra vendredi prochain fera un suivi de l'engagement relatif aux quartiers prioritaires de la politique de la ville. Nadia Hai est pleinement mobilisée sur ce sujet, notamment avec Mme Borne. Au travers du plan de relance, nous apportons des réponses très concrètes.

J'en viens à vos questions sur la dette. Je puis vous assurer que l'Agence France Trésor ne rencontre aucune difficulté à lever de la dette sur les marchés. Si tel n'était pas le cas, cela se traduirait par un *spread* beaucoup plus élevé avec l'Allemagne et par des taux d'intérêt très différents de ceux auxquels nous empruntons.

Par ailleurs, je rappelle que nous empruntons toujours à taux fixe. En cas de hausse des taux d'intérêt, le coût de la dette n'augmenterait donc que progressivement. J'estime qu'il est important de dire la vérité aux Français, sans jouer avec leurs peurs.

Bien entendu, ce raisonnement vaut tant que le ministre des finances français garantit aux marchés le remboursement de cette dette, même dans des délais longs. La crédibilité de la signature française tient aux mesures que nous prenons pour relancer la croissance et réduire les dépenses publiques ainsi qu'aux réformes structurelles, telles que la réforme des retraites, que nous ferons le moment venu.

Enfin, à ceux qui prédisent qu'on ne remboursera pas la dette, je rappelle que celle-ci est détenue à 25 % par des épargnants français, qui, dans ce cas, perdraient leur épargne.

Monsieur Savoldelli, les dividendes des entreprises du CAC 40 ont baissé de près de 50 % en 2020 ; les versements ont donc eux aussi diminué. Par ailleurs, les entreprises qui ont bénéficié des aides, notamment de prêts garantis par l'État et d'exonérations de charges, s'étaient engagées à ne pas verser de dividendes et à ne pas procéder à des rachats d'actions. Cet engagement a été tenu.

Enfin, le plan de relance comprend des dispositifs en faveur de la filière textile, qui a repris des couleurs depuis quelques années après avoir été abandonnée. Il me tient à cœur de renforcer cette filière.

M. Claude Raynal, président. – Nous vous remercions, monsieur le ministre.

La réunion est close à 18 h 15.

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.

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

Mardi 26 janvier 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

**Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire – Désignation des candidats
à l'éventuelle commission mixte paritaire**

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. François-Noël Buffet et Philippe Bas, de Mme Jacqueline Eustache-Brinio, de M. Philippe Bonnacarrère, de Mme Marie-Pierre de La Gontrie, de MM. Jean-Yves Leconte et Thani Mohamed Soilihi, comme membres titulaires, et de Mmes Jacky Deromedi et Muriel Jourda, de MM. Christophe-André Frassa, Hervé Marseille, Didier Marie et Jean-Yves Roux, et de Mme Éliane Assassi comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

Désignation de rapporteurs

La commission désigne M. Alain Marc rapporteur sur la proposition de loi n° 161 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale.

M. François-Noël Buffet, président. – La semaine dernière, j'ai proposé la désignation de rapporteurs sur le projet de loi confortant les principes de la République en cours d'examen par l'Assemblée nationale. Nous n'avons pas statué formellement sur cette désignation.

Au regard des nombreux débats avec les différents groupes politiques, j'ai décidé de ne proposer que deux rapporteurs : Mmes Dominique Vérien et Jacqueline Eustache-Brinio. Je préfère en rester à ma fonction de président, même si je suivrai ce texte de très près.

M. Patrick Kanner. – Je tiens à prendre la parole solennellement, en raison de ce qui s'est passé la semaine dernière et de votre annonce ce matin, en conscience et en connaissance de cause. Mme Marie-Pierre de La Gontrie vous a interpellé la semaine dernière sur ce sujet : sur trois rapporteurs prévus, on aurait pu imaginer un rapporteur issu de l'opposition, pour montrer notre capacité à travailler en commun sur un texte si essentiel pour notre pays.

Sauf erreur de ma part, je ne vois aucune mention de notre débat dans le compte rendu de cette réunion, peut-être est-ce dû à une panne de micro... Or, cette discussion, qui était très utile et constructive, montrait la diversité de la composition de la commission des lois.

Monsieur le président, nous croyons à la parole donnée, peut-être à tort. Vous vous étiez engagé à réserver un poste de rapporteur à l'opposition, notamment au groupe socialiste, écologiste et républicain pour le projet de loi confortant les principes de la République. Cette décision était tout à votre honneur, et conforme à la tradition du Sénat, qui offre toujours à l'opposition, dans des cas bien précis, pour de grands textes, une part d'expression politique. C'est pourquoi notre assemblée est le lieu où résonne encore un débat démocratique apaisé et respectueux de la diversité des opinions de notre pays.

Un texte d'une si grande importance méritait un regard qui ne concède rien au dogme idéologique. Nos regards sont différents, clivants parfois peut-être, mais enrichissants certainement pour les Français. C'est parce que vous semblez, la semaine dernière, partager notre point de vue que nous n'avions pas demandé la création d'une commission spéciale. C'est pourtant le cas à l'Assemblée nationale. Cela nous aurait permis d'avoir une voix au chapitre. Nous avons récemment été capables – et à plusieurs reprises – de travailler ensemble de manière constructive et dans différents cadres. Je pense à la proposition de résolution de notre collègue Éric Kerrouche sur la décentralisation – sur laquelle vous vous étiez abstenus, ce qui a permis l'adoption par le Sénat de nos idées – ; à celle sur le Haut-Karabagh, où nous nous sommes retrouvés ; à la commission d'enquête sur l'affaire Benalla où le trio de rapporteurs Philippe Bas, Muriel Jourda et Jean-Pierre Sueur a montré notre capacité de travail en commun ; à la proposition de loi de Nicole Bonnefoy sur les catastrophes naturelles en 2019, copiée-collée par l'Assemblée nationale ; à la proposition de loi de d'Annick Billon adoptée à l'unanimité il y a quelques jours ; et à la commission d'enquête sur la covid-19 où notre rapporteur, Bernard Jomier, a été à la hauteur de sa responsabilité – et cette liste n'est pas exhaustive.

Vous avez cédé aux pressions. Nous craignons que le texte ne ressemble à un tract de campagne à la suite des rapports. Adopter une telle posture ne ferait pas honneur à la commission que vous avez le privilège de présider. Qui est le plus à plaindre dans cette affaire ? La première victime, c'est l'autorité de la commission des lois et la discussion légitime en séance.

Nous préférons rester libres qu'être sous tutelle, et avons décidé souverainement de vous laisser entre vous, à ce stade.

Mmes et MM. les membres du groupe socialiste, écologiste et républicain se lèvent et quittent la salle.

M. François-Noël Buffet, président. – J'en prends acte. Nous poursuivons notre réunion.

J'ai entendu les propos du président Kanner. La commission des lois garde sa totale autonomie et liberté de pensée et d'action.

Je vous proposerai, le moment venu, de déléguer l'examen des articles concernant le sport et l'éducation à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, qui se saisira pour avis et qui, par nature, est compétente et légitime sur ce sujet.

Il en est ainsi décidé.

La commission désigne Mmes Dominique Vérien et Jacqueline Eustache-Brinio rapporteuses sur le projet de loi n° 3649 rectifié, examiné par l'Assemblée nationale après

engagement de la procédure accélérée, confortant les principes de la République, sous réserve de son adoption et de sa transmission.

Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire - Examen du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons à présent le rapport de Philippe Bas sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

M. Philippe Bas, rapporteur. – C'est le sixième texte législatif que nous étudions depuis le début de la crise sanitaire sur le sujet. Parmi eux, un projet de loi de prolongation du régime de sortie de l'état d'urgence, déposé à l'automne dernier, a été balayé par l'aggravation de la crise. Quant au projet de loi instituant un régime pérenne de gestion des urgences sanitaires, adopté en conseil des ministres à la fin de l'année, il a immédiatement été retiré de l'ordre du jour. M. Olivier Véran, ministre rapporteur, a annoncé de lui-même que le texte n'était pas encore mûr... Voici un nouvel art de gouverner : on présente un texte en conseil des ministres, on le laisse de côté mûrir quelque temps, et quinze jours plus tard, le conseil des ministres adopte un autre texte – en l'espèce, le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire dont nous avons à débattre aujourd'hui...

Le Sénat et l'Assemblée nationale sont parvenus à s'entendre sur deux des projets de loi relatifs à la lutte contre la covid-19.

La loi du 23 mars 2020 a créé le régime de l'état d'urgence sanitaire pour un an. Le Gouvernement voulait un régime permanent, pour pouvoir l'activer en 2030 de la même manière qu'il peut activer le régime de l'état d'urgence issu de la loi de 1955 en cas d'attaque terroriste. Au Sénat, nous avons demandé que ce régime de l'état d'urgence sanitaire soit temporaire, et qu'il prenne fin au 1^{er} avril 2021. Cette durée d'un an a été choisie après mûre réflexion, car le Gouvernement nous avait alertés sur le risque d'une nouvelle flambée épidémique à l'automne, en raison du comportement des coronavirus – il avait raison. Conscients du risque, nous avons donc accepté cette possibilité d'activer ce régime pendant un an. Ce risque s'est réalisé.

En mai dernier, nous avons également adopté un texte prorogeant une première fois l'état d'urgence sanitaire, pour une courte durée.

En revanche, nous nous sommes opposés au Gouvernement et à la majorité de l'Assemblée nationale par deux fois. En juillet, le Gouvernement voulait créer un régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, équivalent au régime de l'état d'urgence sanitaire à ceci près qu'il n'autorise pas de confinement ni de couvre-feu généralisé. S'il y avait besoin de restreindre les libertés malgré l'atténuation du risque sanitaire, nous avons plutôt préconisé de maintenir l'état d'urgence sanitaire sans faire usage de tous les pouvoirs qu'il prévoit. Nous n'avons donc pas pu nous entendre.

À l'automne dernier, nous étions également en désaccord, car le Gouvernement voulait continuer à user de pouvoirs spéciaux sans vote du Parlement pendant une durée trop longue : il souhaitait que l'état d'urgence sanitaire se poursuive jusqu'au 16 février et laisse place jusqu'à la fin avril au régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire. Or ce n'est pas parce qu'il n'autorise pas le confinement que le régime de sortie n'implique pas des

restrictions aux libertés très importantes : le Gouvernement peut continuer à fermer les cafés, les restaurants et les commerces, limiter les déplacements, etc.

Nous avons toujours pris nos responsabilités et accepté de donner à l'exécutif les moyens d'agir contre la crise. Mais n'oublions pas que le régime de l'état d'urgence sanitaire est plus sévère que celui de l'état d'urgence classique, il permet de restreindre les libertés de toute la population française. On ne peut s'habituer à une telle situation. Le Parlement doit avoir son mot à dire régulièrement, aux côtés du juge qui vérifie la proportionnalité des mesures prises aux exigences de la politique sanitaire.

Le projet de loi dont nous débattons aujourd'hui est assez simple : il comporte seulement quelques articles, et a été amélioré par l'Assemblée nationale, dans le sens des attentes du Sénat. Le Gouvernement avait initialement proposé de prolonger non seulement l'état d'urgence sanitaire, mais aussi le régime de sortie de celui-ci, afin de pouvoir enchaîner d'un régime à l'autre sans repasser devant le Parlement. L'Assemblée nationale a heureusement supprimé cet article, ce qui évite la coexistence de deux régimes se recouvrant à quatre-vingt-dix pour cent. Le texte est donc expurgé d'une partie de son vice, et j'en suis satisfait.

Il nous est également proposé de reconduire jusqu'en décembre le régime général de l'état d'urgence sanitaire, défini par la loi du 23 mars 2020. Ce régime pourra ne pas être activé jusque-là, mais il sera disponible en cas de besoin.

Cela fait, le Gouvernement nous demande de prolonger l'état d'urgence sanitaire aujourd'hui en vigueur jusqu'au 1^{er} juin 2021.

Je n'ai pas besoin d'entrer dans les détails de l'évolution sanitaire, que vous connaissez. À la date du 23 janvier, on comptait quelque 24 000 contaminations par jour, soit un niveau cinq fois plus élevé que l'objectif qui avait justifié le reconfinement de l'automne dernier. L'indicateur de reproduction effectif du virus, de 1,1, est trop élevé. Il devrait être largement inférieur à 1 pour être rassurant. Plus de 57 % des lits de réanimation sont occupés. La situation épidémique est d'autant plus préoccupante que le nombre de personnes vaccinées dépasse à peine 1 million. Si en fin de semaine dernière, le rythme des vaccinations était soutenu, avec 130 000 vaccinations vendredi dernier, ce nombre est tombé à 66 000 hier. Les problèmes de disponibilité du vaccin, la complexité logistique, les goulets d'étranglement pour obtenir un rendez-vous vaccinal, et les difficultés de mise au point de vaccins en cours d'évaluation font que les objectifs du Gouvernement seront extrêmement difficiles à tenir.

Au rythme actuel, l'objectif de vacciner 20 millions de personnes – soit le nombre de personnes âgées et à risque – au début de l'été est pratiquement hors d'atteinte, à moins d'une dynamique beaucoup plus favorable. Les promesses stupéfiantes faites par le ministre de la santé jeudi dernier, selon lesquelles tous les Français seraient vaccinés en août, n'ont *a priori* pas la moindre chance de se réaliser, surtout si le vaccin d'AstraZeneca n'est produit qu'à hauteur de 30 % des objectifs affichés initialement.

La vaccination permettra d'éloigner le spectre de l'épidémie, mais prendra du temps. Dans l'immédiat, quoi de mieux que de suivre la demande du Gouvernement de prolonger l'utilisation de pouvoirs qui sont, hélas, le seul moyen de franchir l'obstacle des prochains mois ?

Le Sénat doit être cohérent dans sa doctrine. Point important, l'Assemblée nationale s'est ralliée à notre position sur le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire qui a créé beaucoup de confusion et était parfaitement inutile juridiquement.

Mais s'agissant du calendrier, le Gouvernement demande encore les pleins pouvoirs pour lutter contre la crise sur une durée plus longue que ce qui a jamais été consenti. Par cohérence, je vous propose de ramener ce délai à deux mois et demi, même si nous resterons prêts à prolonger ces pouvoirs aussi longtemps que cela sera justifié et que les mesures prises seront efficaces. Adoptons la date du lundi 3 mai, pour laisser au Gouvernement la possibilité de gérer le week-end de vacances scolaires qui précède et les manifestations du 1^{er} mai.

Je vous propose également d'accepter la prolongation jusqu'au 31 décembre du régime général de l'état d'urgence sanitaire, pour être prudents. Si en septembre 2021, il s'avérait nécessaire de prendre des mesures exceptionnelles, il serait bon que ce régime existe encore et qu'un décret puisse l'activer, une autorisation législative étant nécessaire au-delà d'un mois.

Nous ferons ainsi prévaloir l'esprit de responsabilité pour lutter contre la crise sanitaire. Les aménagements que je vous propose ne sont pas extravagants, et je ne comprendrais pas que nous n'obtenions pas satisfaction. Les systèmes d'information liés à la lutte contre l'épidémie devront aussi pouvoir être maintenus trois mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Hier, la presse annonçait un reconfinement imminent. Ce matin, l'exécutif semble faire machine arrière. Le Président de la République, dit-on, est en colère contre le Premier ministre : les Français auraient été trop préparés à un reconfinement, alors qu'il n'est pas temps de le faire. L'hypothèse rode, se rapproche puis s'éloigne... Je vous proposerai un amendement pour que le Gouvernement ne puisse reconfiner sans un vote du Parlement dans un délai d'un mois. Sinon, ce serait la seule question que nous ne pourrions aborder, en pleine discussion parlementaire ? Reconfiner est la restriction maximale à nos libertés. Le régime de l'état d'urgence sanitaire permet de le mettre en œuvre ; c'est normal et nous l'avons accepté en mars dernier. Pour autant, un verrou supplémentaire par un contrôle parlementaire dans les trente jours est dans l'ordre des choses. La représentation nationale doit veiller à ce que les libertés ne soient pas exagérément restreintes.

Mme Esther Benbassa. – Notre groupe est opposé à la prorogation de l'état d'urgence sanitaire pour différentes raisons. Ce qui est exceptionnel ne peut devenir pérenne. Or l'état d'urgence sanitaire risque de s'étaler jusqu'au 31 décembre. Ce régime renforce la centralisation de la gestion de la crise sanitaire, qui a provoqué de nombreux manquements : nous avons vu l'échec de la politique sur les masques et les tests durant la première vague.

Les acteurs locaux veulent être davantage impliqués dans la gestion de la crise et notamment la politique vaccinale. Sinon, cela entraînera une perte de confiance envers leurs institutions, et une défiance envers toute la classe politique. Le Gouvernement doit tenir compte des disparités d'évolution et de circulation du virus sur le territoire.

Pour la vaccination, les différences avec les autres pays sautent aux yeux. Ailleurs, les acteurs locaux ont été plus actifs et ont pu prendre davantage d'initiatives en proposant des modes d'organisation différents, tandis que notre gouvernement se contente de communiquer. Enfin, le ministre de la santé, lors de son audition par notre commission, avait

évoqué le chiffre de 15 millions de personnes vaccinées en juin, alors que quelques heures après, à la télévision, il annonçait 70 millions de vaccinés en août... La différence est notable !

Mme Cécile Cukierman. – Voici encore un exercice imposé régulièrement... Or l'état d'urgence sanitaire doit répondre à une situation exceptionnelle. Qu'en est-il de cette notion d'urgence, un an après ? Je ne veux pas atténuer l'estimation de la situation épidémique, mais nous nous interrogeons sur la finalité des mesures prises depuis mars 2020. Celles-ci ne répondent pas suffisamment à l'impérieuse nécessité de sortir de la crise sanitaire, afin de reprendre une vie normale et équilibrée, relancer la machine économique et éviter les conséquences sociales si rien n'est fait.

Nous nous interrogeons sur les prises de parole publiques des ministres qui, semaine après semaine, demeurent si évasifs.

Le temps de flottement en mars était normal : personne ne pouvait objectivement prévoir la situation, à moins d'être complotiste. Il en va différemment aujourd'hui. J'entends la proposition du rapporteur que le Gouvernement revienne devant le Parlement pour valider un confinement. Une décision à quelques-uns au cours d'un conseil de défense est inadaptée et ne répond pas à l'enjeu de combattre l'épidémie et au besoin que les mesures prises soient acceptables socialement.

Nous nous inquiétons que des mesures d'exception tendent à s'ancrer dans le temps, au-delà de la situation d'urgence sanitaire. Nous avons parfois vu, lorsque la France a traversé d'autres périodes, la pérennisation de telles mesures d'exception...

Nous abordons ce débat avec toute l'incertitude qui demeure, mais tenons à rappeler que la démocratie n'est jamais un handicap pour sortir de la crise.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous convergions sur la plupart des sujets. Madame Benbassa, nous voulons éviter, par glissements successifs, une pérennisation du régime à laquelle nous sommes opposés. Le Gouvernement demande de prolonger le régime de l'état d'urgence, temporaire – car nous l'avons décidé ainsi. Sur ce point, le Gouvernement a cédé à notre exigence.

Oui, il faut solliciter davantage tous les acteurs locaux. Vous avez relevé les manques d'efficacité pour les masques, les tests et les vaccins. Si l'État avait recherché une meilleure articulation avec les collectivités territoriales, certaines difficultés nous auraient probablement été épargnées.

Madame Cukierman, je ne m'interroge pas pour ma part sur la finalité des mesures prises, qui consiste à rétablir une situation sanitaire normale dans notre pays, mais sur les moyens employés. Comment sortir le plus vite possible de cette crise sanitaire ? Si nous avions la recette, elle aurait déjà été mise en œuvre. Je prends acte de votre accord pour voter sur un éventuel reconfinement au-delà d'une certaine durée, et vous en remercie.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je vous propose de considérer que, pour l'application de l'article 45 de la Constitution, le périmètre du projet de loi inclut les prérogatives conférées aux autorités publiques sous le régime de l'état d'urgence sanitaire et sous le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire, ainsi que la durée

d'application desdits régimes ; les systèmes d'information mis en œuvre dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19 ; et les dispositions tendant à tirer les conséquences de la crise sanitaire.

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-32.

L'amendement COM-32 n'est pas adopté.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements COM-1 et COM-12 visent à ramener au 30 septembre 2021, au lieu du 31 décembre, la date de caducité du régime de l'état d'urgence sanitaire. Restons-en au 31 décembre. Nous ne pouvons pas nous passer d'ici à la fin de l'année d'un régime qui nous permet d'agir ; soyons plus prudents. Avis défavorable.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-12.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-24 prévoit la remise d'un rapport mensuel du Gouvernement au Parlement sur le contentieux administratif des mesures prises au titre de l'état d'urgence sanitaire. Mais le Gouvernement adresse chaque semaine aux présidents des deux assemblées un rapport avec ces éléments, qui est ensuite transmis à tous les présidents de groupe politique. Avis défavorable.

L'amendement COM-24 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-27 apporte des mesures de correction à la marge au régime de l'état d'urgence sanitaire, dont certaines découlent de décisions du Conseil constitutionnel. Je le préfère aux amendements COM-18 rectifié et COM-19 rectifié.

L'amendement COM-27 est adopté ; les amendements COM-18 rectifié et COM-19 rectifié deviennent sans objet.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-21.

L'amendement COM-21 n'est pas adopté

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-22 rectifié et COM-2, qui n'apporteraient pas de précisions réellement utiles juridiquement.

L'amendement COM-22 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-2.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mme Valérie Boyer voudrait ajouter des parlementaires à la composition du conseil scientifique. Il faudrait alors le renommer en comité scientifique et politique... Cela créerait une ambiguïté sur le rôle de cette instance. Avis défavorable à l'amendement COM-3.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-4 vise à inscrire dans la loi que les comptes rendus des débats du conseil scientifique sont rendus publics. Nous aurions ainsi connaissance des opinions contraires. Mais, à ma connaissance, cette instance n'établit pas de comptes rendus et ce formalisme me semble lourd. Retrait ?

Mme Valérie Boyer. – Je comprends votre position, mais ces commissions ont été créées à la suite d'un discours du Président de la République. On ne sait pas ce qu'il s'y passe, alors que c'est sur cette base que nos libertés sont restreintes. Il faut plus de transparence.

Le ministre a déclaré à l'Assemblée nationale que nous, parlementaires, ne sommes pas assez intelligents pour pouvoir comprendre ce qui se passe dans les comités scientifiques. L'action du Gouvernement est entourée d'un nuage d'opacité... Comment les décisions sont-elles prises, alors que le Gouvernement nous demande de proposer l'état d'urgence *ad vitam aeternam* ? Contraignons le Gouvernement à plus de transparence : cela se passe dans tous les autres Parlements. Pourquoi le Parlement français en serait-il exclu ? Il y a assez de médecins parlementaires qui seraient capables de comprendre, d'autant que les membres de ces comités se répandent sur les plateaux de télévision pour nous dire tout et son contraire. Sifflons un peu la fin de la partie et redonnons au Parlement sa place.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je comprends et partage votre préoccupation, et je donnerai un avis favorable à l'amendement suivant.

Mme Valérie Boyer. – Je retire donc l'amendement COM-4, qui est satisfait dans son esprit par le suivant.

L'amendement COM-4 est retiré.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il est souhaitable que le président de la commission des lois et la présidente de la commission des affaires sociales, Mme Deroche, puissent saisir le conseil scientifique. Avis favorable aux amendements identiques COM-5 rectifié et COM-23 rectifié.

Les amendements COM-5 rectifié et COM-23 rectifié sont adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Comment l'indépendance du conseil scientifique peut-elle être garantie alors que la loi n'impose aucune obligation déontologique à ses membres ? Mme Valérie Boyer propose qu'un décret fixe ces obligations. Avis favorable.

M. Alain Richard. – Ce qui serait vraiment utile et transparent, c'est que le compte rendu du conseil scientifique indique s'il se prononce à l'unanimité ou à la majorité sur les différents points, sans en faire une disposition légale. Ce serait plutôt une recommandation.

M. Philippe Bas, rapporteur. – À une reprise, l'un des membres du conseil scientifique s'est exprimé différemment sur une recommandation. Cette opinion a été jointe à l'avis.

Mme Valérie Boyer. – Dans certaines grandes démocraties, comme aux États-Unis, on sait à combien de voix les décisions sont prises, notamment à la Cour suprême.

Pourquoi, dans notre état de privation de libertés et alors que la gestion de cette crise fait l'objet d'informations confuses, ne disposerions-nous pas de ce type d'informations ?

M. Alain Richard. – Je ne souhaite à aucun pays de se voir appliquer les règles de la Cour suprême américaine...

Mme Valérie Boyer. – Moi non plus, mais tout de même...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Peut-être voudriez-vous introduire par analogie la notion d'opinions dissidentes au conseil scientifique, mais celui-ci essaie de faire émerger un consensus scientifique sur des questions controversées. Au demeurant, les membres du conseil scientifique sont parfaitement libres d'exprimer des différences d'appréciation, le cas échéant.

L'amendement COM-6 est adopté.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement COM-25.

L'amendement COM-25 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il en est de même pour l'amendement COM-26.

L'amendement COM-26 n'est pas adopté.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-28 tend à ramener du 1^{er} juin au 3 mai 2021 la date d'échéance de l'état d'urgence sanitaire. Le Parlement devra être saisi pour qu'il soit prolongé au-delà de cette date. En conséquence, avis défavorable aux amendements COM-13 et COM-14.

L'amendement COM-13 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-14.

L'amendement COM-28 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-29 rectifié prévoit qu'aucune mesure de confinement ne puisse être prolongée au-delà d'un mois pendant l'état d'urgence sanitaire, sans l'autorisation préalable du Parlement. En conséquence, avis défavorable à l'amendement COM-20.

L'amendement COM-20 n'est pas adopté.

L'amendement COM-29 rectifié est adopté.

Article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous avons toujours voté le maintien des systèmes d'information de lutte contre l'épidémie trois mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire. Aussi, par cohérence avec la modification de la date d'expiration de l'état d'urgence sanitaire, je propose l'amendement COM-30 pour ramener au 1^{er} août le terme de

l'autorisation consentie pour la mise en œuvre des systèmes d'information. Je suis défavorable aux amendements COM-15 et COM-7 rectifié.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-7 rectifié.

L'amendement COM-30 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-16.

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

Articles additionnels avant l'article 5

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement COM-8 rectifié *bis* qui porte le délai dont disposent les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour adopter un pacte de gouvernance de neuf mois à un an.

L'amendement COM-8 rectifié bis est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis également favorable à l'amendement COM-9 rectifié.

L'amendement COM-9 rectifié est adopté.

M. Alain Richard. – Je n'avais pas retenu que les amendements visant à allonger les délais applicables à la gestion des collectivités locales étaient ici considérés comme recevables au titre de l'article 45 de la Constitution. J'indique que se pose un problème portant sur le droit d'opposition des communes au transfert à l'intercommunalité de la compétence en matière de plan local d'urbanisme. Le vote de ces délibérations est enserré dans un délai de trois mois. Or le Parlement a, cette année, reporté la date butoir au 1^{er} juillet 2021. Il en résulte que les délibérations prises au cours des trois derniers mois de l'année 2020 sont privées d'effet. Je suggère un amendement pour régler ce problème.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous allons examiner ce point d'ici à la séance.

Article 5

L'amendement de coordination COM-31 est adopté.

L'amendement COM-17 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 5

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-10 rectifié *bis* prévoit un vote par correspondance « papier » en cas d'élection en 2021. Tel n'est pas le sens des conclusions du rapport d'information que vous avez présenté, monsieur le président. Avis défavorable.

L'amendement COM-10 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis également défavorable à l'amendement COM-11 rectifié.

L'amendement COM-11 rectifié n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco. – Permettez-moi de revenir sur l'amendement COM-29 rectifié adopté à l'article 2, aux termes duquel le confinement ne peut pas être prolongé au-delà d'un mois sans l'accord du Parlement. Cela laisse-t-il la possibilité au Gouvernement d'ordonner un confinement dans les jours qui viennent, mais pour un mois seulement ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – C'est exactement cela. Dans la mesure où nous sommes toujours sous le régime d'état d'urgence sanitaire, le Gouvernement peut ordonner un confinement par décret, mais il ne pourrait pas se prolonger au-delà d'un mois sans un vote du Parlement.

M. Alain Richard. – Cela vaudra lorsque cette loi-ci sera promulguée.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous avons veillé à ce que la règle s'applique rétroactivement à un confinement ordonné avant la publication de la loi.

M. Alain Richard. – C'est fragile...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je ne crois pas.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements adoptés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel avant l'article 1^{er}			
M. CARDON	32	Rapport sur l'urgence sociale chez les jeunes	Rejeté
Article 1^{er}			
Mme Valérie BOYER	1	Fixation au 30 septembre 2021 de la date de caducité du régime de l'état d'urgence sanitaire	Rejeté
Mme de LA GONTRIE	12	Fixation au 30 septembre 2021 de la date de caducité du régime de l'état d'urgence sanitaire	Rejeté
M. LECONTE	24	Rapport mensuel du Gouvernement au Parlement sur le contentieux administratif des mesures prises au titre de l'état d'urgence sanitaire	Rejeté
M. BAS, rapporteur	27	Modifications du régime de l'état d'urgence sanitaire (réunions dans les lieux d'habitation, contrôle des prix, contrôle juridictionnel des mesures d'isolement et de quarantaine)	Adopté
Mme de LA GONTRIE	18 rect.	Exclusion des limitations aux réunions dans les lieux d'habitation	Satisfait ou sans objet
Mme de LA GONTRIE	19 rect.	Précision sur les conditions de prolongation au-delà de quatorze jours des mesures d'isolement et de quarantaine	Satisfait ou sans objet
Mme de LA GONTRIE	21	Régime général de l'état d'urgence sanitaire - Conditions du confinement	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme de LA GONTRIE	22 rect.	Adaptation aux spécificités locales des mesures prises au titre de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique	Rejeté
Mme Valérie BOYER	2	Adaptation aux spécificités locales des mesures prises au titre de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique	Rejeté
Mme Valérie BOYER	3	Ajout de parlementaires à la composition du comité scientifique	Rejeté
Mme Valérie BOYER	4	Publicité des compte rendus des débats du conseil scientifique	Retiré
Mme Valérie BOYER	5 rect.	Possibilité de saisine du conseil scientifique par les commissions parlementaires	Adopté
Mme de LA GONTRIE	23 rect.	Possibilité de saisine du conseil scientifique par les commissions parlementaires	Adopté
Mme Valérie BOYER	6	Règles déontologiques applicables aux membres du conseil scientifique	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. SUEUR	25	Rapport sur les conditions sanitaires des personnes détenues ou retenues	Rejeté
Mme LUBIN	26	Instauration d'un comité de suivi social et économique pendant l'état d'urgence sanitaire	Rejeté
Article 2			
M. BAS, rapporteur	28	Fixation au 3 mai 2021 de la date d'expiration de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Mme de LA GONTRIE	13	Fixation au 16 avril 2021 de la date d'expiration de l'état d'urgence sanitaire	Rejeté
Mme de LA GONTRIE	14	Fixation au 30 avril 2021 de la date d'expiration de l'état d'urgence sanitaire	Rejeté
M. BAS, rapporteur	29 rect.	Autorisation par la loi de la prolongation de mesures de confinement au-delà d'un mois	Adopté
Mme de LA GONTRIE	20	Autorisation par la loi de la prolongation de mesures de confinement au-delà de quinze jours	Rejeté
Article 4			
M. BAS, rapporteur	30	Modification de la date de fin d'autorisation de la mise en œuvre de traitements informatiques (1 ^{er} août au lieu de 31 décembre 2021)	Adopté
Mme de LA GONTRIE	15	Modification de la date de fin d'autorisation de la mise en œuvre de traitements informatiques (30 septembre au lieu de 31 décembre 2021)	Rejeté
Mme Valérie BOYER	7 rect.	Modification de la date de fin d'autorisation de la mise en œuvre de traitements informatiques (30 septembre au lieu de 31 décembre 2021)	Rejeté
M. LECONTE	16	Interdiction des transferts hors UE des données personnelles issues des systèmes d'information de lutte contre la Covid	Rejeté
Article additionnel avant l'article 5			
Mme GATEL	8 rect. bis	Passage du délai pour adopter un pacte de gouvernance dans les EPCI de neuf mois à un an	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GATEL	9 rect.	Report de six mois du transfert de la compétence "organisation de la mobilité" aux communautés de communes	Adopté
Article 5			
M. BAS, rapporteur	31	Coordination pour l'application outre-mer	Adopté
Mme de LA GONTRIE	17	Coordination pour l'application outre-mer	Rejeté
Article additionnel après l'article 5			
M. KERROUCHE	10 rect. bis	Expérimentation du vote par correspondance "papier"	Rejeté
M. KERROUCHE	11 rect.	Vote anticipé en cas d'élection ou de référendum en 2021	Rejeté

Projet de loi portant report du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique - Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous en venons à l'examen des amendements de séance sur le projet de loi portant report du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements n^{os} 11 et 12 de Jean Louis Masson.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 11 et 12.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n^o 18 du même auteur me semble relever du domaine réglementaire. Je propose donc de saisir le Président du Sénat pour qu'il constate son irrecevabilité au titre de l'article 41 de la Constitution.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n^o 18 en application de l'article 41 de la Constitution.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n^o 1 rectifié bis d'Alain Cadec, qui vise à fixer la date des élections régionales et départementales aux 13 et 20 juin 2021. Certes, cette disposition relève habituellement du décret de convocation des électeurs mais, dans cette période tout à fait exceptionnelle, il me semble de bon aloi de garantir la date du second tour avant le début de la période estivale.

M. Alain Richard. – Sur le fond, je suis d'accord avec cet amendement. L'orthodoxie constitutionnelle voudrait toutefois que l'on en reste au décret de convocation pour fixer la date des élections mais que l'on prévoie que le second tour ne peut intervenir après le 20 juin 2021.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Votre proposition de rédaction me semble meilleure. Si vous le permettez, je demanderai à notre collègue de rectifier son amendement en ce sens.

Mme Cécile Cukierman. – Je n'ai pas d'opposition majeure sur les dates proposées. Mais j'attire l'attention des auteurs de cet amendement sur l'objet. Premièrement, le Tour de France est certes un événement populaire, mais je ne suis pas sûre que ce soit un argument justifiant le report d'une échéance démocratique. Deuxièmement, même si l'été est le 21 juin, les vacances scolaires ne commenceront que début juillet. Les auteurs de cet amendement sont pourtant très soucieux de la présence scolaire et de l'implication des parents dans la réussite de leurs enfants...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je souscris à vos propos.

M. Alain Marc. – Je partage également les propos de Cécile Cukierman. Quelle ne fut pas ma surprise en lisant l'objet de cet amendement. Certes, le Tour de France est important...

M. Alain Richard. – Prophylaxie médiatique.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous allons également demander à nos collègues de modifier l'objet de leur amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié bis, sous réserve de rectification.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

L'amendement n° 4 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements n^{os} 28 et 29 de Jean Louis Masson visent à interdire le démarchage pour obtenir des procurations. Ils sont satisfaits par le droit en vigueur : des sanctions pénales existent déjà pour lutter contre ce type de pratiques.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 28, ainsi qu'à l'amendement n° 29.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n^{os} 30 et 31 du même auteur.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 30, ainsi qu'à l'amendement n° 31

Article 1^{er} bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 32 de Guy Benarroche et 43 du Gouvernement. Je suis très surpris que le Gouvernement se soit associé à la demande de supprimer la « double procuration », qu’il avait lui-même proposée en octobre dernier. Je citerai en séance les propos qu’il avait alors tenus.

M. Guy Benarroche. – Je suis aussi surpris que vous par l’amendement du Gouvernement !

Parmi les différentes solutions proposées pour permettre une participation plus importante des électeurs, certaines me semblent difficilement applicables. La moins acceptable, à mes yeux, est la « double procuration », car il s’agit du moyen de vote le moins sincère.

Avec une procuration, le mandant ne sait pas ce que vote le mandataire, contrairement au vote par correspondance ou au vote électronique. Par ailleurs, vous le savez, il est des circonscriptions où certains recueillent des procurations auprès d’une certaine clientèle, voire des procurations « en blanc ». C’est une sorte de fraude déguisée !

Je salue les propositions de la commission pour permettre de recueillir les procurations au domicile des personnes qui ne peuvent se déplacer et pour autoriser les procurations « familiales », sous réserve que le lien de filiation soit établi. Mais le système de la « double procuration » risque de fausser un certain nombre de scrutins.

M. Alain Richard. – Sauf erreur de ma part, la procuration dite « en blanc » est irrégulière. L’officier de police judiciaire qui la consacrerait commettrait une faute professionnelle. Nous devons bien insister sur ce point, qui me semble essentiel.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 32 et 43, de même qu’à l’amendement n^o 33.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous avons souhaité autoriser les électeurs à disposer d’une procuration dans une autre commune pour voter au nom d’un membre de leur famille proche.

D’ici les élections régionales et départementales de juin 2021, l’INSEE n’est toutefois pas en mesure d’adapter le répertoire électoral unique (REU). C’est pourquoi, par précaution, nous n’avons permis cette procuration que pour les ascendants, les descendants, les frères ou les sœurs. Une personne malade ou vulnérable pourrait ainsi remplir son devoir électoral.

En conséquence, avis défavorable aux amendements n^{os} 6 de Cécile Cukierman, 20 de Jean Louis Masson et 37 et du Gouvernement, qui visent à supprimer cet apport de la commission.

Mme Cécile Cukierman. – Que se passe-t-il si le mandataire détient une procuration dans une circonscription électorale à laquelle il n’est pas rattaché ? Devra-t-il se déplacer pour aller voter dans la commune de son mandant ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Oui, tout à fait.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 6, 20 et 37.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 21 de Jean Louis Masson.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21.

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

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements n^{os} 41 rectifié, 44 rectifié et 45 d'Éric Kerrouche. Nous avons déjà débattu du vote par correspondance et du vote anticipé, notamment dans le cadre de notre mission d'information sur le vote à distance.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 41 rectifié, 44 rectifié et 45.

M. Alain Marc. – Permettez-moi de revenir sur la « double procuration ». Le texte de la commission prévoit-il un dispositif pérenne ou provisoire ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Ce serait un dispositif provisoire, pour les prochaines élections régionales et départementales.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements n^{os} 19, 34 et 17. Je préfère en rester au texte de la commission concernant la « clause de revoyure » : le Gouvernement devra préciser les mesures réglementaires qu'il envisage de mettre en œuvre pour sécuriser les prochaines élections régionales et départementales.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 19, 34 et 17.

Articles additionnels après l'article 2

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 13, 14, 15 et 16.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements n^{os} 26 et 27 de Jean Louis Masson ne présentent aucun lien, même indirect, avec le projet de loi. Ils sont irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Les amendements n^{os} 26 et 27 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Articles additionnels après l'article 3

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 46 rectifié et 42 rectifié.

Article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je comprends la motivation sous-tendue par l'amendement n° 40 rectifié de Pierre Louault : un certain nombre de candidats aux prochaines élections départementales ou régionales, par ailleurs maires, s'inquiètent d'une possible requalification de leur bulletin d'information de leur commune en document de propagande électorale.

Cet amendement prévoit non pas de déplacer la frontière entre la communication institutionnelle et la propagande électorale, mais de reporter l'ouverture des règles de propagande et de financement pour les prochains scrutins.

Certains candidats ont toutefois déjà engagé des dépenses électorales, et il est juste qu'elles soient remboursées à ce titre. C'est pourquoi le Gouvernement avait prévu d'organiser une campagne électorale de neuf mois – contre six mois habituellement – et d'augmenter de 20 % le plafond des dépenses électorales.

Nos collègues proposent un système qui ne prend pas en compte les dépenses engagées avant le mois de janvier 2021. J'aimerais connaître l'avis du Gouvernement sur ce point, avant de m'en remettre éventuellement à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. Alain Richard. – En octobre ou novembre dernier, des élus ont pu mettre en valeur l'action qu'ils ont menée dans leur collectivité territoriale. Néanmoins, la campagne des élections régionales et départementales était déjà lancée, les élections étant prévues en mars 2021. Personne n'est donc pris en traître.

M. Guy Benarroche. – Je me faisais la même remarque que notre collègue Alain Richard. Comment expliquer aux candidats que les frais engagés en novembre ou décembre dernier ne soient plus considérés comme des dépenses électorales, alors même que la loi prévoyait des élections en mars 2021 ?

M. François-Noël Buffet, président. – Le problème est effectivement réel.

Mme Cécile Cukierman. – Si l'on va jusqu'au bout de l'argumentation, personne ne devrait se retrouver dans une situation de fragilité juridique. Les règles étaient claires en octobre ou novembre dernier : les élections étaient prévues en mars 2021.

M. Philippe Bas, rapporteur. – À cette période, Jean-Louis Debré s'est vu confier une mission et des incertitudes pesaient déjà sur la tenue de ces élections. Il peut se produire que des élus, de bonne foi, aient publié des documents qui soient à la lisière de la campagne électorale et qu'ils se demandent rétrospectivement s'ils sont en tort ou pas. Ils nous demandent non pas de couvrir des turpitudes, mais d'assurer leur sécurité. Nos collègues qui ont relayé ces inquiétudes veulent simplement que nous sécurisions les choses.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 40 rectifié.

Articles additionnels après l'article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 47 d'Alain Richard.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 47.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié d'Agnès Canayer. Il s'agit de sécuriser l'utilisation des machines à voter pour les prochains scrutins.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 3 du même auteur.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 3 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 48 d'Alain Richard.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 48.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements n° 9, 7, 10 et 8 de Jean Louis Masson.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 9, 7, 10 et 8.

Articles additionnels après l'article 5

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements n° 24 et 25 de Jean Louis Masson me semble relever du domaine réglementaire. Je propose d'en saisir le Président du Sénat, sur le fondement de l'article 41 de la Constitution.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements n° 24 et 25 en application de l'article 41 de la Constitution.

Article 6

M. Philippe Bas, rapporteur. – Par l'amendement n° 38, le Gouvernement ne veut pas organiser de campagne audiovisuelle pour les prochaines élections régionales. Nous demandons le retrait de cet amendement ; à défaut, nous y serons défavorables. Il nous faut préserver cet apport de la commission, qui confortera le caractère pluraliste des scrutins.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 38 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je demande à Maryse Carrère de bien vouloir rectifier son amendement n° 35, qui incite les chaînes du service public à expliquer le rôle et le fonctionnement des conseils départementaux. J'y serai alors favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 35, sous réserve de rectification.

Article additionnel après l'article 6

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 36 du même auteur.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 36 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 8

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements identiques n°s 22 de Jean Louis Masson et 39 du Gouvernement. Ils reviennent sur un apport de la commission concernant l'adaptation des règles budgétaires des collectivités territoriales.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 22 et 39.

Article 9

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 23 de Jean Masson, qui est également contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23.

La commission a donné les avis suivants aux amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels avant l'article 1^{er}		
M. MASSON	11	Défavorable
M. MASSON	12	Défavorable
M. MASSON	18	Saisine du Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution
Article 1^{er} Modification du calendrier des élections régionales et départementales de 2021 et de 2027		
M. CADEC	1 rect. bis	Favorable si rectifié
Articles additionnels après l'article 1^{er}		
Mme Nathalie GOULET	4 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	28	Défavorable
M. MASSON	29	Défavorable
M. MASSON	30	Défavorable
M. MASSON	31	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} bis Sécurisation des élections régionales et départementales de juin 2021		
M. BENARROCHE	32	Défavorable
Le Gouvernement	43	Défavorable
M. BENARROCHE	33	Défavorable
Mme CUKIERMAN	6	Défavorable
M. MASSON	20	Défavorable
Le Gouvernement	37	Défavorable
M. MASSON	21	Défavorable
Articles additionnels après l'article 1^{er} bis		
M. KERROUCHE	41 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	44 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	45	Défavorable
Article 2 Remise d'un rapport du comité de scientifiques en amont des élections régionales et départementales de juin 2021		
M. MASSON	19	Défavorable
Mme de CIDRAC	34	Défavorable
M. MASSON	17	Défavorable
Articles additionnels après l'article 2		
M. MASSON	13	Défavorable
M. MASSON	14	Défavorable
M. MASSON	15	Défavorable
M. MASSON	16	Défavorable
M. MASSON	26	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	27	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Articles additionnels après l'article 3		
M. MASSON	46 rect.	Défavorable
M. MASSON	42 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 4 Adaptation des règles de propagande électorale et de financement de la campagne pour les élections régionales et départementales de juin 2021		
M. LOUAULT	40 rect.	Avis du Gouvernement
Articles additionnels après l'article 4		
M. RICHARD	47	Défavorable
Mme CANAYER	2 rect.	Favorable
Mme CANAYER	3	Demande de retrait
M. RICHARD	48	Défavorable
M. MASSON	9	Défavorable
M. MASSON	7	Défavorable
M. MASSON	10	Défavorable
M. MASSON	8	Défavorable
Articles additionnels après l'article 5		
M. MASSON	24	Saisine du Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution
M. MASSON	25	Saisine du Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution
Article 6 Campagne audiovisuelle pour les prochaines élections régionales		
Le Gouvernement	38	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	35	Favorable si rectifié
Article additionnel après l'article 6		
Mme Maryse CARRÈRE	36	Demande de retrait
Article 8 Délai supplémentaire pour l'adoption du budget primitif des régions et des départements (exercice 2021)		
M. MASSON	22	Défavorable
Le Gouvernement	39	Défavorable
Article 9 Délai supplémentaire pour l'adoption du compte administratif des régions et des départements (exercice 2020)		
M. MASSON	23	Défavorable

La réunion est close à 10 h 15.

La réunion est ouverte à 14 heures.

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs - Examen des amendements au texte de la commission

EXAMEN D'UNE MOTION

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié tendant à opposer la question préalable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er} ter B

L'amendement rédactionnel n° 76 est adopté.

Article 5 bis

L'amendement de coordination n° 77 est adopté.

Article 7

L'amendement rédactionnel n° 78 est adopté.

Article 8

L'amendement de coordination n° 79 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 3 tendant à supprimer cet article.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

Article additionnel après l'article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 4 rectifié porte sur la définition de la minorité, mais elle figure déjà dans le code civil. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 4 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 1^{er} bis A

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 5 et 49 prévoient de reporter d'un an l'entrée en vigueur de la réforme. Un report de six mois nous paraît plus adapté. Mon avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 5 et 49.

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

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n^o 24 rectifié vise à remplacer la formulation « relèvement éducatif et moral » par celle de « garantir le droit à l'éducation », mais celle-ci est trop restrictive. Mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 24 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n^o 63 rectifié tend à introduire le recours prioritairement à des mesures éducatives. Or il s'agit d'une question de moyens. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 63 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis également défavorable à l'amendement n^o 25 rectifié, qui remplace la formulation « relèvement éducatif et moral » par celle de « garantir le droit à l'éducation ».

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 25 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n^o 47 rectifié oblige le parquet à prendre des mesures éducatives si un mineur est capable de discernement. La primauté de l'éducatif est déjà prévue dans le code. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 47 rectifié.

Article 1^{er} ter A

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n^{os} 62 rectifié, 6, 50 rectifié, 51 rectifié et 52 rectifié portent tous sur la présomption irréfragable de non-discernement pour les mineurs, avec un âge variable de treize ou quatorze ans.

Sans consensus, nous nous en tiendrons à l'âge pivot de treize ans, qui est reconnu dans le droit positif. Quant à l'irréfragabilité, elle ne protège ni la victime ni le mineur. Une présomption simple permet au juge de statuer. Avis défavorable sur l'ensemble de ces amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 62 rectifié, 6, 50 rectifié, 51 rectifié et 52 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n^o 27, les amendements identiques n^{os} 71 et 75 ainsi que l'amendement n^o 70 complètent la définition, dans le code de justice pénale des mineurs, de la notion de discernement que nous avons établie, en donnant une notion plus juridique de la maturité. Conformément à la définition jurisprudentielle

retenue depuis 1956 par l'arrêt Laboude, la maturité, c'est le fait de comprendre. Le Gouvernement précise dans son amendement n° 75 que le mineur doit comprendre le sens de la procédure pénale dont il fait l'objet. Je suis favorable à cette définition certainement plus juridique, même si la formule « comprendre la procédure pénale » est un peu complexe. Par conséquent, je suis défavorable aux amendements n^{os} 27 et 70.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 71 et 75.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 70.

Article 1^{er} ter B

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 74, qui prévoit le rétablissement de la compétence du tribunal de police, est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 74.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 68.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 68.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 10, 33 et 61 rectifié ainsi que l'amendement n° 58 rectifié concernent la possibilité donnée au tribunal d'écarter l'excuse de minorité pour les mineurs entre seize et dix-huit ans. Nous ne sommes favorables ni à sa suppression, car le juge doit pouvoir décider au regard de la situation, ni à l'inversion du dispositif actuel, car cela alignerait le droit pénal des mineurs sur celui des majeurs. Avis défavorable à l'ensemble de ces amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 10, 33 et 61 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 58 rectifié.

Article 1^{er} ter (Supprimé)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 72 du Gouvernement visant à rétablir la compétence du juge de la liberté et de la détention en matière de prévention provisoire des mineurs.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 72.

Articles additionnels après l'article 2

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n^{os} 7 et 60 rectifié interdisent d'utiliser les moyens audiovisuels au cours de la procédure. Or, s'ils doivent être limités, ceux-ci peuvent être utiles dans la situation sanitaire actuelle, mais aussi au-delà afin d'éviter l'extraction de jeunes placés en détention pour répondre à une audition qui ne se fait pas toujours dans les meilleures conditions. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 7 et 60 rectifié.

Article 3

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 8, car je suis attachée au renforcement de la responsabilisation des parents d'enfants délinquants.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 8.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 26, qui est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 54 ; à défaut, mon avis sera défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 54 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 23 prévoit que la durée du placement est fixée à six mois renouvelables, contre un an dans le texte. Pourquoi engorger les tribunaux, d'autant qu'elle peut être raccourcie si nécessaire dans le cadre des mesures éducatives ? Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 2, qui supprime la possibilité donnée au personnel des établissements de placement de contrôler les effets personnels d'un mineur. Cette possibilité est très encadrée et il s'agit avant tout d'une surveillance visuelle.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

Articles additionnels après l'article 3

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 53, qui prend en compte la gravité des faits dans l'élaboration des mesures éducatives judiciaires.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 53.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis également défavorable à l'amendement n° 28, qui définit le rôle des centres éducatifs renforcés. Cette mesure ne semble pas avoir de place dans la partie législative du code.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 28.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 31, qui fait référence aux établissements du secteur associatif habilité, qui jouent un rôle important en complément des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 31.

Article 4

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Par cohérence, je suis défavorable à l'amendement n° 69.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 69.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 9 et 32 suppriment la possibilité pour le juge des enfants de prononcer une peine en chambre du conseil, c'est-à-dire seul. Les peines qui peuvent faire l'objet de cette mesure sont limitées : confiscation d'objet, stage et travail d'intérêt général (TIG). Je suis défavorable à ces amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 9 et 32.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 11 fixe la peine du TIG à l'égard des mineurs âgés d'au moins seize ans au moment de la commission de l'infraction et non pas du prononcé de la mesure. Cela risque de réduire la possibilité de prononcer des TIG. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 64 rectifié, qui supprime la possibilité de prononcer une peine de détention à domicile sous surveillance électronique à l'encontre d'un mineur. Il s'agit d'une bonne alternative à l'incarcération.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 64 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis également défavorable à l'amendement n° 12, qui prévoit qu'une peine de prison doit être obligatoirement assortie d'une mesure éducative. C'est déjà le cas aujourd'hui.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.

Articles additionnels après l'article 4

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 56 prévoit la possibilité d'exclure du territoire national des mineurs ayant commis certains faits particulièrement graves. Avis défavorable, car il est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 56.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Mon avis est similaire pour l'amendement n° 57, qui concerne la mise en place d'une période de sûreté pour les mineurs.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 57.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Il en est de même pour l'amendement n° 59.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 59.

Article 6

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 34 concerne la conservation pendant cinq ans du dossier d'un mineur. Je ne mesure pas l'impact réel de cette mesure, qui peut être intéressante. Aussi, je demanderai l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 34.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 65, qui supprime l'assignation à résidence avec surveillance électronique.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 65.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis également défavorable à l'amendement n° 13, qui interdit la détention provisoire dans les affaires correctionnelles. La détention provisoire est très encadrée dans le texte.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13.

Articles additionnels après l'article 6

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 20.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 55, qui concerne la responsabilisation des parents, prévoit la signature d'un contrat entre les détenteurs de l'autorité parentale et la PJJ pour le respect des obligations liées aux mesures éducatives. Une sanction est prévue s'ils refusent de signer ce contrat. En cas de refus manifeste de respecter les obligations contractuelles, le juge des enfants peut ordonner le séquestre pendant neuf mois au maximum des allocations familiales. Il importe que les parents soient mis en demeure de respecter leurs engagements liés à leur autorité parentale. Aussi, mon avis est favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 55.

Article 6 bis

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 14 revient sur la mesure que nous avons adoptée en commission concernant l'amende infligée aux représentants légaux qui ne défèrent pas à la convocation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Il en est de même pour l'amendement n° 67.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 67.

Article additionnel après l'article 6 bis

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 15, qui interdit de prononcer une mesure éducative provisoire si le mineur ou ses représentants légaux ne comparaissent pas.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15.

Article 7

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 16 et 36 rectifié suppriment la procédure de retenue. Cette forme de garde à vue pour les jeunes mineurs est très encadrée : elle n'est possible que si le jeune est soupçonné d'avoir commis un crime ou un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement et sa durée est limitée à douze heures. Cette mesure me paraît utile. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 16 et 36 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – La commission s'est déjà prononcée contre les amendements n^{os} 43 et 44, qui visent à supprimer l'audience unique.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 43 et 44.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements n^{os} 40 et 17, qui visent à supprimer le délai de trois mois avant l'audience de culpabilité. L'enjeu de ce texte tient à la rapidité de la réponse apportée.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 40 et 17.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement de coordination n° 73, qui concerne le rétablissement de l'intervention du juge des libertés et de la détention.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 73.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n^{os} 39 rectifié et 18 visent à réexaminer tous les trois mois la détention provisoire. Or la mainlevée est possible à tout moment. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 39 rectifié et 18.

Articles additionnels après l'article 7

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 66 rectifié, qui supprime la retenue.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 66 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 35 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 19, qui concerne la notification orale et écrite des droits du mineur. Cette mesure existe déjà.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 37 prévoit un examen médical obligatoire pour tous les mineurs placés en garde à vue afin d'établir la compatibilité de leur état. Cette mesure est déjà obligatoire pour les mineurs de moins de seize ans. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 38 supprime la possibilité de prolonger la garde à vue d'un mineur. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 38.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 42 prévoit la possibilité pour l'avocat de déposer des conclusions de nullité jusqu'à l'audience de culpabilité. Cette mesure est de nature à renforcer les droits de la défense, mais je ne suis pas sûre de sa portée. Aussi, je demanderai l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 42.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 41 supprime l'assignation à résidence sous surveillance électronique. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41.

Article 8

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 21 concerne la publicité restreinte des audiences. C'est déjà le cas, elles ne sont pas publiques. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Il en est de même pour l'amendement n° 45.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 45.

Articles additionnels après l'article 8

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 48, qui prévoit que la mesure de travail non rémunéré est compatible avec la scolarité, la formation ou l'activité professionnelle du jeune ; à défaut j'y serai défavorable. Il est clair que les magistrats prennent déjà en compte ces éléments.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 48.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Même avis pour l'amendement n° 46.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 46.

Article 9

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 22 prévoit la présence obligatoire du mineur ou de ses représentants légaux pour se prononcer sur les modalités ou le contenu de la mesure éducative judiciaire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 22.

Les sorts des amendements du rapporteur examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1er ter B Suppression de la compétence du tribunal de police pour juger les mineurs		
Mme CANAYER, rapporteur	76	Adopté
Article 5 bis Appel des décisions prises par le juge des libertés et de la détention		
Mme CANAYER, rapporteur	77	Adopté
Article 7 Présence de l'avocat à l'audition libre d'un mineur et rétablissement du rôle du juge des libertés et de la détention		
Mme CANAYER, rapporteur	78	Adopté
Article 8 Déroulé de l'audience et régime de l'assignation à résidence sous surveillance électronique		
Mme CANAYER, rapporteur	79	Adopté

La commission a donné les avis suivants aux autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Motion		
Mme ASSASSI	1 rect.	Défavorable
Article 1^{er} Ratification de l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs		
Mme CUKIERMAN	3	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
Mme CUKIERMAN	4 rect.	Demande de retrait
Article 1^{er} bis A Application du code de la justice pénale des mineurs aux poursuites engagées à compter du 30 septembre 2021		
Mme CUKIERMAN	5	Défavorable
M. SUEUR	49	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 1er bis		
Mme HARRIBEY	24 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	63 rect.	Défavorable
M. SUEUR	47 rect.	Défavorable
Mme HARRIBEY	25 rect.	Défavorable
Article 1^{er} ter A Définition de la notion de discernement applicable à la responsabilité pénale des mineurs		
Mme BENBASSA	62 rect.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	6	Défavorable
M. SUEUR	50 rect.	Défavorable
Mme Valérie BOYER	51 rect. bis	Défavorable
Mme Valérie BOYER	52 rect. bis	Défavorable
M. SUEUR	27	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	71	Favorable
Le Gouvernement	75	Favorable
M. MOHAMED SOILIH	70	Défavorable
Article 1^{er} ter B Suppression de la compétence du tribunal de police pour juger les mineurs		
Le Gouvernement	74	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	68	Défavorable
Mme CUKIERMAN	10	Défavorable
M. SUEUR	33	Défavorable
Mme BENBASSA	61 rect.	Défavorable
Mme Valérie BOYER	58 rect. bis	Défavorable
Article 1^{er} ter (Supprimé) Spécialisation du juge des libertés et de la détention appelé à se prononcer sur le cas de mineurs		
Le Gouvernement	72	Défavorable
Article additionnel après l'article 2		
Mme CUKIERMAN	7	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BENBASSA	60 rect.	Défavorable
Article 3 Allongement de la durée du couvre-feu applicable aux mineurs ; simplification en matière de cumul entre peines et mesures éducatives ; contrôle visuel des effets personnels d'un mineur dans les établissements relevant de la protection judiciaire de la jeunesse		
Mme CUKIERMAN	8	Favorable
M. SUEUR	26 rect.	Défavorable
Mme Valérie BOYER	54 rect.	Demande de retrait
Mme CUKIERMAN	23	Défavorable
Mme CUKIERMAN	2	Défavorable
Article additionnel après l'article 3		
Mme Valérie BOYER	53 rect.	Défavorable
Mme HARRIBEY	28	Défavorable
Mme HARRIBEY	31	Favorable
Article 4 Possibilité pour le tribunal de police de prononcer une peine complémentaire		
M. MOHAMED SOILHI	69	Défavorable
Mme CUKIERMAN	9	Défavorable
Mme HARRIBEY	32	Défavorable
Mme CUKIERMAN	11	Défavorable
Mme BENBASSA	64 rect.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	12	Défavorable
Article additionnel après l'article 4		
Mme Valérie BOYER	56 rect.	Défavorable
Mme Valérie BOYER	57 rect.	Défavorable
Mme Valérie BOYER	59 rect.	Défavorable
Article 6 Interdiction de la visioconférence pour la décision et la prolongation de la détention provisoire et maintien de la prise en charge du mineur par l'aide sociale à l'enfance		
M. SUEUR	34	Avis du Gouvernement
Mme BENBASSA	65	Défavorable
Mme CUKIERMAN	13	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 6		
Mme CUKIERMAN	20	Défavorable
Mme Valérie BOYER	55 rect.	Favorable
Article 6 bis Renforcement des sanctions pour les représentants légaux d'un mineur de déferant pas à une convocation à comparaître		
Mme CUKIERMAN	14	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	67	Défavorable
Article additionnel après l'article 6 bis		
Mme CUKIERMAN	15	Défavorable
Article 7 Présence de l'avocat à l'audition libre d'un mineur et rétablissement du rôle du juge des libertés et de la détention		
Mme BENBASSA	66 rect.	Défavorable
M. SUEUR	35 rect.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	16	Défavorable
M. SUEUR	36 rect.	Défavorable
M. SUEUR	43	Défavorable
M. SUEUR	44	Défavorable
M. SUEUR	40	Défavorable
Mme CUKIERMAN	17	Défavorable
Le Gouvernement	73	Défavorable
Mme HARRIBEY	39 rect.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	18	Défavorable
Article additionnel après l'article 7		
Mme CUKIERMAN	19	Défavorable
Mme HARRIBEY	37	Défavorable
Mme HARRIBEY	38	Défavorable
Mme HARRIBEY	42	Avis du Gouvernement
Mme HARRIBEY	41	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 8 Déroulé de l'audience et régime de l'assignation à résidence sous surveillance électronique		
Mme CUKIERMAN	21	Défavorable
Mme HARRIBEY	45	Défavorable
Article additionnel après l'article 8		
M. SUEUR	48	Défavorable
Mme HARRIBEY	46	Défavorable
Article 9 Possibilité de déroger à l'inscription des décisions concernant des crimes de nature sexuelle ou violente au FIJAISV pour les mineurs d'au moins treize ans		
Mme CUKIERMAN	22	Défavorable

La réunion est close à 14 h 20.

Mercredi 27 janvier 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs - Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, Mme Agnès Canayer, M. Philippe Bas, Mme Dominique Vérien, M. Jean-Pierre Sueur, M. Jean-Yves Leconte et M. Thani Mohamed Soilihi, comme membres titulaires, et de Mme Catherine Di Folco, Mme Jacky Deromedi, Mme Claudine Thomas, M. Hervé Marseille, Mme Marie-Pierre de la Gontrie, M. Jean-Yves Roux et Mme Éliane Assassi comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.

Projet de loi confortant les principes de la République – Audition de MM. François Clavairoly, président, et Jean-Daniel Roque, membre du bureau et conseiller juridique de la Fédération protestante de France

M. François-Noël Buffet, président. – Nous auditionnons ce matin MM. François Clavairoly, président, et Jean-Daniel Roque, membre du bureau et conseiller juridique de la Fédération protestante de France (FPF). Il s'agit de notre première audition dans le cadre du projet de loi confortant les principes de la République.

Messieurs, quelle est votre opinion sur ce texte ? Quelles sont vos inquiétudes ?

M. François Clavairoly, président de la Fédération protestante de France. – Merci de nous auditionner sur ce projet de loi. Nous vous avons transmis par écrit nos réponses à votre questionnaire, ainsi que notre document *Le protestantisme alerte et conteste* – c’est le plaidoyer de la Fédération protestante de France qui résume notre position sur ce projet de loi. Celle-ci se décline en quatre mots : alerte, intelligence collective, propositions et le dernier mot, qui plaît en ce lieu comme dans les églises, est le mot promesse mais en l’occurrence la promesse républicaine.

L’alerte de la Fédération protestante de France n’est pas une posture.

Pour la première fois depuis 1905, un projet de loi accumule une série de contraintes et d’obligations, et oublie, je l’espère par inadvertance, l’esprit libéral du rédacteur de la loi de 1905 qu’Aristide Briand résumait par cette phrase, reprise d’ailleurs par le Président du Sénat : « La loi doit protéger la foi aussi longtemps que la foi ne prétendra pas dire la loi. » J’aimerais insister sur la première partie de cette phrase, parce que la foi protestante comme la foi juive n’ont jamais prétendu dicter la loi dans ce pays. La loi doit protéger la foi et garantir la liberté de culte, j’insiste. Alors que l’objectif est de rendre attrayante la loi de 1905, le texte la bride, renforce la surveillance et les contrôles, et finalement c’est la liberté même du culte qui est touchée. C’est la première fois en tant que président de la Fédération protestante de France que je me trouve dans cette situation : avoir à défendre la liberté de culte. Je n’aurais jamais imaginé que, dans mon propre pays, celle-ci puisse être menacée. D’autres pays environnants et les chrétiens de ces pays s’étonnent et s’inquiètent. Pourquoi les protestants et les juifs sont-ils visés à ce point dans ce projet de loi, alors qu’ils vivent dans le respect des principes de la République depuis 115 ans ? Pourquoi revenir en arrière sur certains points, ajouter des mesures sur d’autres, pourquoi enfin empêcher la gestion des biens par exemple, au risque créer une différence de traitement entre les associations relevant de la loi de 1901 et celles relevant de la loi de 1905, comme si l’on soupçonnait les cultes d’enrichissement alors qu’il ne s’agit que de la capacité à les exercer ?

Je veux faire appel aussi à l’intelligence collective, car nous devons éviter de stigmatiser telle ou telle religion, et en particulier l’Islam. J’ai l’impression, lorsque j’entends certains critiquer les évangéliques, sans d’ailleurs vraiment les connaître, qu’ils le font uniquement pour ne pas être accusés d’islamophobie. Toutefois, le problème n’est ni les évangéliques ni les musulmans, mais bien notre capacité à nous doter d’une loi qui convienne. Or la loi de 1905 nous convient ! On ne devrait l’amender que pour l’améliorer ou la rendre plus accueillante, au service de l’intérêt général.

Il faut lutter contre le projet politique du radicalisme islamique, mais ne nous trompons pas de cible ni de moyens. Nous avons formulé des propositions.

Quant à la promesse républicaine, elle reste évidemment inaccomplie, comme toutes les promesses, mais elle n’en demeure pas moins formidable : offrir à chacun la liberté d’expression et la liberté de culte. Je veux la rappeler à ceux qui voudraient confondre laïcité et neutralisation religieuse de la société. Les religions sont des ressources et nous avons la chance extraordinaire, dans ce pays, qu’elles s’entendent bien, qu’elles se côtoient, qu’elles soient fraternelles entre elles. Si vous vous connectez sur notre site, nous retransmettons ainsi les vœux de nouvelle année de Mgr Éric de Moulins-Beaufort pour la conférence des évêques de France, de M. Mohammed Moussaoui, président du Conseil français du culte musulman, de M. Haïm Korsia, grand rabbin de France, de M. Olivier Van, président de l’Union

bouddhiste de France et de Mgr Emmanuel Adamakis, président de l'Assemblée des évêques orthodoxes de France.

M. Jean-Daniel Roque, membre du bureau et conseiller juridique de la Fédération protestante de France. – Le titre II de la loi concerne plus particulièrement le libre exercice du culte. Sur les 5 000 associations culturelles qui existent en France, on estime qu'entre 3 500 et 4 000 sont des associations culturelles protestantes. Or ce titre accumule les mesures restrictives et les contraintes supplémentaires : celles-ci vont peser sur tous les bénévoles qui animent nos associations, sans permettre de lutter contre le terrorisme ou le séparatisme. Si nous comprenons tout à fait cet objectif, nous ne voyons pas comment nous sommes concernés ! De plus, ces mesures et démarches nouvelles vont demander du travail aux bénévoles et aux services préfectoraux. Ainsi, le régime proposé de déclaration préalable a déjà existé en France entre 1988 et 2007, sans faire la preuve de son utilité, car les préfetures n'avaient pas les moyens d'étudier les demandes. Les associations culturelles devront déposer un dossier à la préfecture avant leur création pour vérifier leur caractère culturel, mais il est facile de déposer un dossier conforme en apparence, c'est seulement la pratique qui révèle le non-respect des lois ou des statuts. Pourquoi, dès lors, recréer cette contrainte ? En outre, le préfet a déjà des moyens de contrôle. Si l'association reçoit des libéralités, un dossier doit être constitué et les comptes doivent lui être envoyés chaque année.

Le texte prévoit aussi un contrôle des fonds venant de l'étranger, mais pourquoi ne l'appliquer qu'aux sommes reçues par les associations culturelles ? Les sommes venant de l'étranger sont beaucoup plus importantes dans le domaine sportif et dans le domaine culturel ! Un commissaire aux comptes a un mandat de six ans : une petite paroisse rurale, ayant un budget de 50 000 euros, qui a besoin d'une aide ponctuelle de 15 000 euros d'une église américaine pour refaire sa toiture, devra y renoncer, car l'obligation de recourir à un commissaire aux comptes générerait un coût supérieur à l'aide reçue ! On pourrait multiplier les exemples.

Les associations culturelles ont été créées en 1905, à l'issue d'un grand débat, pour recevoir les biens que les établissements publics du culte, amenés à être dissous, allaient devoir leur transférer. Mais ce régime spécifique n'est justifié que pour les associations qui ont reçu des biens à l'époque. Comment expliquer l'application de ce statut pour les associations créées ensuite ? Le directeur de cabinet d'Aristide Briand avait déjà conscience que le dispositif créé était adapté à l'époque, mais qu'il ne le serait plus par la suite. De plus, les avantages des associations culturelles ont été étendus depuis à toutes les associations d'intérêt général, sauf celui de pouvoir disposer de biens appartenant à des collectivités territoriales, et encore ce dernier est-il très inégal, car il profite pour 92 % à des associations catholiques, pour 12 % à des associations protestantes, pour 3 % à des associations juives, et pas aux autres cultes. D'où la question : comment justifier pour ces institutions qui ne bénéficient d'aucun avantage l'existence de règles supplémentaires ? Enfin, selon l'étude d'impact, les associations culturelles prendraient des mesures portant atteinte à la République. Mais sur les 608 rescrits administratifs déposés l'an dernier, un seul a été refusé pour un motif d'ordre public. Cela justifie-t-il cette loi ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – On perçoit votre hostilité à l'égard de ce texte. Mais celui-ci vise pourtant à répondre à des difficultés réelles. On ne peut plus rester dans le déni ! Nous devons tout faire pour éviter que les gens vivent les uns en face des autres, et faire en sorte qu'ils vivent les uns avec les autres. La loi protège la foi, mais s'impose aussi à elle. Le texte ne remet pas en cause la liberté de culte. Vous estimez qu'il stigmatise une partie de la population, je dirais plutôt qu'il vise les comportements d'une

petite partie de la population. Oui, nous avons un problème avec l'islamisme, mais cela ne concerne pas tous les musulmans. Certes, tout le monde ne sera pas concerné de la même manière par les mesures de contrôle des associations, mais la loi doit respecter l'égalité. On ne peut pas imposer des mesures uniquement aux uns et non aux autres. Il faut bien que l'on se dote d'outils. Au-delà de la critique, quelles seraient vos propositions ?

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Vous avez déploré les contraintes sur les bénévoles. Faisiez-vous allusion à la vérification de l'inscription au fichier des auteurs d'infractions terroristes (Fijait) ? Il est possible qu'à l'avenir d'autres contraintes de ce genre soient instaurées pour prévenir les violences sexuelles. Enfin pourriez-vous préciser votre position sur les changements concernant la gestion des immeubles de rapport ?

M. François Clavairoly. – La communauté protestante n'est pas dans le déni, bien au contraire ! Évitions de nous soupçonner mutuellement de déni, nous voulons tous favoriser l'unité et la concorde dans le pays. Nos propositions doivent permettre à l'Islam de trouver sa place dans ce pays – ce qu'il n'a pas encore trouvé : tel est aussi le motif de ce texte qui est un indice de cette recherche, c'est pourquoi nous ne le contestons pas en tant que tel, mais nous contestons certaines de ses mesures. Si la majorité des associations musulmanes sont soumises au régime de la loi de 1901, c'est parce qu'elles n'ont pas trouvé dans la loi de 1905 un cadre leur permettant d'exercer pleinement leur culte. Dans le cadre du dialogue que nous avons avec nos amis du culte musulman, de quelque fédération qu'ils soient, nous constatons une réelle hésitation face à ce projet car rien ne les encourage à migrer vers le statut de la loi de 1905. Il conviendrait donc de le rendre plus attrayant. Notre démarche n'est pas d'obstruction. Nous voulons que les associations diocésaines et cultuelles soient les lieux d'expression de la religion en France. En 1905, alors que la Conférence des évêques avait accepté la loi, Rome l'a refusée et la République a été suffisamment souple et sage pour élaborer le statut sur mesure des associations diocésaines. L'enjeu est d'avancer dans la concorde et non dans la confrontation, en se dotant des outils juridiques pour que chacun puisse vivre sa liberté de culte. La liberté de culte n'est pas une pétition de principe, c'est quelque chose qui se traduit par des textes qui permettent l'expression de la liberté de culte. C'est pourquoi nous posons ces questions matérielles concrètes.

M. Jean-Daniel Roque. – Nous ne sommes pas hostiles par principe à des contraintes, mais nous demandons qu'elles soient justifiées et proportionnées. Alors qu'il existe 1,5 million d'associations en France, on peine à comprendre comment un contrôle accru sur 5 000 d'entre elles résoudra tous les problèmes de la République. Nos associations cultuelles sont animées par des bénévoles. Il va de soi que ceux-ci doivent respecter la loi et les dispositions civiles ou pénales, mais est-il utile de leur demander de passer du temps à remplir des dossiers dans le cadre d'un dispositif qui n'a servi à rien lorsqu'il existait, sinon à alimenter les archives départementales ? Nous ne nous opposons pas aux contraintes en tant que telles, mais aux contraintes inutiles.

Entre 1901 et 2014, les associations ne pouvaient posséder d'immeubles de rapport. En 2014, cela a été autorisé sauf pour les associations cultuelles. Les préfets ont alors, constatant certaines situations, commencé à contester la qualité d'association cultuelle : une paroisse qui avait deux pasteurs et qui n'en a plus qu'un temporairement, se retrouve empêchée de louer le deuxième presbytère en attendant. Les problèmes de ce genre se sont multipliés. Comme toutes les associations de plus de trois ans, les associations cultuelles devraient pouvoir posséder des immeubles de rapport. À cela s'ajoute notre demande d'être autorisés à recevoir des biens de l'étranger.

Mme Brigitte Lherbier. – Il me semble que vos craintes ne sont pas justifiées. À Lille, tous les ans, les élus se réunissent avec les représentants de chaque culte pour analyser l'actualité. C'est très instructif. On observe les différences dans les façons de pensée, dans les cultures. Il apparaît qu'il y a des difficultés, dans les quartiers ou ailleurs, et qu'il faut les régler. On sent, sur le terrain, le besoin de trouver des solutions. Je rejoins donc Mme Eustache-Brinio : il y a un besoin et nous devons y répondre, n'ayez pas le sentiment d'être visés particulièrement.

Mme Esther Benbassa. – Vous avez mis l'accent, et c'est important, sur les relations intercommunautaires, dont les médias ne parlent pas assez : ces interrelations font avancer les religions. On ne change pas une religion par le haut, mais par le bas, dans le dialogue avec la population. N'assiste-t-on pas à une sorte de mini-Concordat, comme au temps de Napoléon ? Les retombées pour l'Islam peuvent être importantes, sans doute parce que cette religion a besoin d'être réformée, de se mettre au rythme des autres religions, dans la mesure où sa présence en Occident est tardive et ne remonte guère réellement qu'aux années 1970.

On a l'impression que cette réforme concerne avant tout l'Islam et que les autres religions sont incluses à tout prix, alors qu'elles s'accommodent bien du droit actuel et depuis longtemps – peut-être est-ce parce qu'elles sont passées par l'épreuve du Concordat. Pourquoi alors toucher aux autres religions si l'on veut réformer l'Islam ? En quoi cela permettra-t-il de lutter contre le terrorisme ? L'enjeu prioritaire devrait être d'abord de former les imams. Or, nul ne s'est attaqué à ce sujet très délicat. Il est possible de les former en terres concordataires. J'ai été professeure à l'École pratique des hautes études (EPHE), qui rassemble de grands spécialistes des religions. On pourrait aussi s'appuyer sur les formations qui existent déjà à la Grande mosquée de Paris ou ailleurs, et les compléter par des cursus spécifiques. L'université publique n'enseigne pas la théologie. Il faudrait que nos dirigeants comprennent qu'il est nécessaire d'associer théologie et savoirs classiques républicains, des sciences humaines par exemple.

Mme Marie Mercier. – Il ne reste que trois choses : l'espérance, la foi et la charité ; mais nous avons l'espérance. Nous avons entendu vos réticences mais ne pensez-vous pas que ce texte comporte de bonnes dispositions, à l'image du contrat d'engagement républicain qui sera exigé de toute association sollicitant une subvention publique ?

M. François Clavairoly. – J'ai été heureux d'entendre Mme Lherbier évoquer l'expérience lilloise : j'ai été douze ans pasteur à Lille et j'ai œuvré au tissage d'un dialogue entre les communautés. La promesse républicaine vaut aussi pour les cultes, et c'est très bien ainsi. Je souscris tout à fait aux propos de Mme Benbassa. La formation des cadres religieux est fondamentale. La Réforme protestante est née à l'université. Les pasteurs sont formés à l'université. J'espère que nous trouverons des solutions pour les imams et tous les cadres et responsables de communautés. L'université comme l'EPHP ont leur rôle à jouer. En 1977, le président de l'université de Strasbourg avait proposé de créer une faculté de théologie musulmane à côté des facultés de théologie catholique et protestante, mais le projet n'a jamais vu le jour.

Pour qu'il y ait contrat, il faut l'accord de deux parties ; or avec le contrat d'engagement républicain, la loi impose et les associations ne sont pas réellement contractantes. Au mieux, le texte crée-t-il un engagement républicain, mais celui-ci n'est-il pas déjà respecté par toutes les associations protestantes ou catholiques ? Cette réaffirmation des principes républicains ne changera pas la donne fondamentalement. Cela peut même

entretenir un soupçon, comme si ces associations n'étaient pas capables de vivre avec la République. Le Président de la République parle de société de la confiance ; celle-ci doit être partagée.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai aimé la manière dont vous avez abordé la question : quel est le problème ? en quoi changer le statut des associations permettra-t-il de le résoudre ? peut-on faire des distinctions entre les associations ? Autant de questions utiles que nous devons poser au Gouvernement.

M. Candiard explique, dans l'ouvrage *Du fanatisme, quand la religion est malade*, que pour lutter contre le fanatisme il faut mieux connaître la réalité des religions. Favoriser la connaissance du fait religieux dans l'enseignement public laïque permettrait-il d'éviter les dérives, les incompréhensions, les fanatismes ?

M. Jean-Yves Leconte. – Dans beaucoup de pays, l'appartenance à une communauté religieuse fait partie intégrante de l'identité. La loi de 1905 a profondément transformé notre pays de ce point de vue. Vous concevez-vous comme représentant d'une communauté ou bien de personnes qui partagent une même démarche spirituelle ? Comment accompagner ceux qui se considèrent d'abord comme membres d'une communauté d'identité pour qu'ils aient le sentiment d'appartenir à une communauté de conviction ?

Mme Françoise Gatel. – Ce texte perturbe ceux qui respectent le cadre républicain. Toutefois, notre société est bousculée par ceux qui usent de la liberté à des fins non religieuses, mais de prosélytisme, à tel point qu'elle doit faire évoluer son droit pour se protéger. J'entends vos réserves, car vous respectez la loi : cela rejoint le débat que nous avons eu lorsque nous avons légiféré sur l'enseignement privé hors contrat. Mais quand une société est confrontée à de graves dangers et demande à chacun de ses membres de réaffirmer son engagement républicain, quelle difficulté cela pose-t-il à ceux qui respectent la loi d'accepter davantage de transparence ?

M. Jean-Daniel Roque. – La question de M. Sueur est fondamentale. J'ai été longtemps proviseur d'un lycée public, avant de devenir responsable de l'établissement des programmes au ministère de l'éducation nationale. On constate une méconnaissance croissante de nos élèves sur les constituants de notre société, et pas seulement religieux. Cela renvoie à la méconnaissance des enseignants. Un rapport avait préconisé de développer l'enseignement du fait religieux ; finalement, il a été décidé de ne pas créer de matière nouvelle. Du coup cet enseignement est lacunaire ; dans certains établissements, des activités permettent de fournir une connaissance du fait religieux, mais cela n'est pas répandu partout, hélas. Le seul moyen de fournir à tous des connaissances en la matière serait de recourir au réseau de l'éducation nationale.

M. François Clavairoly. – Dans sa première version, le texte évoquait la sauvegarde de l'ordre public. Heureusement que nous sommes intervenus : il n'appartient pas aux associations de loi 1901 de sauvegarder l'ordre public, mais simplement de le respecter ! Attention aux dérives : qu'en sera-t-il des associations qui œuvrent aux frontières, dans tous les sens du terme, pour accueillir les sans-papiers, ceux qui sont pourchassés et donc sans statut juridique ? Le Secours catholique, la Cimade, l'Entraide protestante ou l'Armée du Salut pourraient se voir privés de financements !

Je ne me considère pas comme le représentant d'une communauté dans l'acception communautariste du terme, mais je ne voudrais pas non plus que ce mot soit banni

par la représentation nationale, dans une volonté d'araser toutes les formes de regroupement des citoyens. Les communautés religieuses, cela existe ! La communauté nationale est l'entremêlement de différentes communautés, de conviction comme d'identités, en veillant à mettre ce dernier mot au pluriel. Les protestants ne sont pas dans une démarche de repli communautariste : leurs églises sont composées de citoyens chrétiens, laïques.

Mme Cécile Cukierman. – Je veux revenir sur la problématique scolaire. L'école est à l'image de la société. Tout n'est pas question d'enseignement. Ce n'est pas en imposant une nouvelle matière que nous remédierons à l'absence de culture sur le fait religieux. On manque aussi de culture scientifique en France et pourtant nul ne songe à créer une nouvelle matière. Nous avons toujours enseigné dans le cadre des programmes d'histoire la naissance des religions du Livre, du monothéisme, leurs spécificités, les guerres de religion, etc. La difficulté pour les enseignants est que le rapport à l'école a évolué – chacun prétendant être plus compétent que les enseignants – et que le rapport des enfants a changé : ils ne respectent plus l'autorité, qui est fondée sur la force des arguments, des enseignants. Pour avoir été maître de stage de jeunes professeurs, je ne suis pas sûre qu'ils soient mieux outillés pour l'enseignement, tandis que les maux de la société rentrent à l'école. L'école républicaine doit transmettre le savoir, fondement de la communauté républicaine. Oui, en histoire, il y a des faits que chacun doit apprendre, si l'on veut bâtir du commun. Peut-être faut-il mieux armer les enseignants, mais ajouter une nouvelle discipline ne résoudra rien. Le fait religieux ne signifie rien pour un gamin de treize ans : cela n'a de sens que dans la perspective d'un vécu passé et dans la construction d'un avenir partagé. Cette matière existe en fait déjà, mais il faut revoir la place des adultes.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Toutes les églises de la FPF, notamment les églises évangéliques, partagent-elles la même analyse sur ce texte ?

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Que pensez-vous aussi des dispositions sur l'outre-mer ?

M. François Clavairoly. – Je vous remercie pour votre insistance sur l'importance de l'enseignement. La FPF rassemble des églises très diverses : pentecôtistes, baptistes, adventistes, évangéliques, etc. C'est une famille en perpétuelle recomposition. Les évangéliques partagent notre plaidoyer qui a été débattu en interne et préparé de concert.

M. Jean-Daniel Roque. – La volonté d'harmonisation des législations sur les cultes est compréhensible. Toutefois, nous rencontrons des difficultés en Guyane et à Mayotte : la loi de 1905 ne s'y applique pas, ces territoires étant régis par les dispositions du décret de 1939 sur les conseils d'administration des missions religieuses. Ces dispositions ne sont applicables, en outre, qu'au culte catholique. Les protestants demandent eux aussi au préfet la reconnaissance de conseils d'administration protestants, mais les dossiers se perdent... Le projet de loi ne traite pas cette question.

M. François-Noël Buffet, 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.

Projet de loi confortant les principes de la République – Audition de M. Mohammed Moussaoui, président du Conseil français du culte musulman

M. François-Noël Buffet, président. – Nous accueillons maintenant M. Mohammed Moussaoui, président du Conseil français du culte musulman (CFCM).

Monsieur Moussaoui, nous souhaitons avoir votre avis sur ce texte qui est toujours en cours de discussion à l'Assemblée nationale et nous prendrons ensuite une série de questions qui viendront des rapporteuses, Mmes Dominique Vérien et Jacqueline Eustache-Brinio, et des collègues qui le souhaitent.

M. Mohammed Moussaoui. – Permettez-moi de faire cette introduction que j'ai déjà faite auprès de l'Assemblée nationale, s'agissant du projet de loi confortant le respect des principes de la République.

L'exposé des motifs de ce projet de loi indique que celui-ci vise à « en terminer avec l'impuissance face à ceux qui malmènent la cohésion nationale et la fraternité, face à ce qui méconnaît la République et bafoue les exigences minimales de vie en société, conforter les principes républicains ». Cet objectif, nous le partageons entièrement.

L'exposé des motifs indique également : « Face à l'islamisme radical, face à tous les séparatismes, force est de constater que notre arsenal juridique est insuffisant. Il faut regarder les choses en face : la République n'a pas suffisamment de moyens d'agir contre ceux qui veulent la déstabiliser ».

Ce diagnostic repose certainement sur des difficultés rencontrées par les pouvoirs publics pour mettre hors d'état de nuire des groupuscules qui profitent de certaines zones grises de notre droit et alimentent un climat de tension recherché par les extrémistes de tous bords. C'est ce climat de tension qui permet aux extrémistes de se nourrir mutuellement et de prospérer.

Il faut permettre à l'administration, notamment judiciaire, d'exercer sa mission dans un cadre clair, plus sûr. Il faudrait aussi se donner des moyens suffisants pour appliquer les lois existantes et celles qui seront votées. Même si la loi ne règle pas tout, pour avoir un sens, elle doit être effective. Rien ne serait pire qu'une loi inappliquée. Une loi inappliquée, c'est une loi défiée, selon une expression bien connue.

Le combat contre l'extrémisme se réclamant de l'islam est aussi notre combat. Nous sommes résolument déterminés à le mener avec toutes nos forces. Nos cadres religieux, notamment les imams et les aumôniers, sont en première ligne pour le mener depuis bien longtemps. De nombreux jeunes ont pu être sauvés des griffes de cet extrémisme grâce aux efforts des imams de France. Ces efforts doivent être soutenus et renforcés.

L'idéologie extrémiste a fait le terreau des principaux drames qui ont endeuillé notre communauté nationale ces dernières années. La lutte contre cette idéologie est aussi notre priorité. Jusqu'aux années soixante-dix, le terme « islamisme » était synonyme d'islam, comme christianisme et judaïsme sont synonymes des religions chrétienne et juive. Aujourd'hui en France, islamisme est synonyme d'une idéologie à combattre.

Dans le monde arabo-musulman, « islamisme » est souvent traduit par « islam ». De nombreux malentendus peuvent naître de ce décalage dans le langage. Nous formons le

vœu que le mot « islamisme » soit systématiquement suivi par les adjectifs « radical » ou « extrémiste » et ainsi parler d'islamisme radical ou d'islamisme extrémiste.

Cette idéologie se nourrit d'autres extrémismes, qui gangrènent les fondements de notre société. Faut-il le rappeler ? Le tueur de Christchurch en Nouvelle-Zélande, qui a assassiné cinquante-et-un fidèles de deux mosquées néozélandaises, avait déclaré s'être inspiré de promoteurs français de la théorie du grand remplacement. Des adeptes de cette théorie ont été condamnés par la justice de notre pays à maintes reprises pour incitation à la haine raciale. Ces condamnations ne les ont pas empêchés de continuer à semer les graines de la division entre les musulmans et leurs concitoyens. Ce séparatisme doit également être combattu. L'action envisagée par le ministre de l'Intérieur Gérard Darmanin contre le groupuscule « Génération identitaire » fait partie de ce combat.

De nombreuses dispositions de ce projet de loi sont utiles et nécessaires pour mener cette lutte contre l'extrémisme se réclamant de l'islam. D'autres inquiètent les responsables de culte car elles leur paraissent disproportionnées par rapport au but recherché. Ces inquiétudes, nous les partageons.

Plusieurs dispositions ne devraient pas susciter de grands débats, même si certaines nécessitent des ajustements :

- les dispositions consacrées au principe de neutralité dans les services publics, notamment l'inscription dans la loi de la jurisprudence sur la neutralité des agents des services publics et des organismes privés en charge d'un service public, sans nouvelle extension ;

- les dispositions visant à assurer une meilleure protection des agents des services publics ;

- les dispositions visant à assurer une meilleure protection des institutions et des services publics face à des agents ayant fait la démonstration de leur adhésion à des idées ou à des actes de terrorisme ;

- les dispositions destinées à protéger la dignité des personnes, à garantir l'égalité entre les femmes et les hommes en s'attaquant notamment aux pratiques coutumières dégradantes telles que les mariages forcés, l'excision, les certificats de virginité, ces pratiques prétendument musulmanes qui portent atteinte à la dignité des femmes et sont prohibées dans le droit musulman car en totale contradiction avec ses principes et ses valeurs ;

- les dispositions consacrées à la lutte contre les discours de haine et les contenus illicites en ligne, que nous jugeons essentielles. Nous savons aujourd'hui que les personnes haineuses profitent de l'anonymat et de la force de diffusion d'internet et des réseaux sociaux pour déverser leur haine en toute impunité ;

- les dispositions permettant de s'assurer que tous les enfants de la République bénéficient d'une éducation et d'une scolarisation à laquelle ils ont droit, que nous jugeons également nécessaires pour lutter contre les formes d'endoctrinement dont sont victimes les enfants de la République ;

- les dispositions relatives à la lutte contre l'ingérence étrangère, qui participent de la sauvegarde de notre souveraineté, même si certaines d'entre elles, notamment celles relatives au financement, doivent être modifiées de façon à être proportionnées au but recherché ;

- les dispositions relatives à l'amélioration du droit financier pour lutter contre le financement du terrorisme ;
- l'introduction de mesures de protection des associations contre les emprises et les putschs dont elles peuvent être victimes.

Parmi les dispositions figurant dans ce projet de loi, il y a également celles créant de nouveaux avantages pour les associations culturelles. Je pense notamment au bénéfice des immeubles de rapport et au taux de défiscalisation des dons. J'y reviendrai dans un instant.

Sans avoir été exhaustif, le projet de loi réaffirme incontestablement les principes républicains et introduit des outils pour les conforter avec un souci d'équilibre qui n'est pas toujours facile à trouver.

Je pense que le volet associatif est peut être celui qui inquiète le plus les associations musulmanes. Il est difficile aujourd'hui de savoir quel est le nombre d'associations musulmanes qui sont sous le régime de la loi de 1905 ou sous celui de la loi de 1901, mais de façon certaine, plus de 90 % des associations gestionnaires de mosquées sont sous le régime de la loi de 1901.

En réalité, le CFCM n'a dans son registre que les associations qui participent aux élections et qui ne représentent que 1 000 associations parmi les 2 000 ou 3 000 associations qui gèrent les mosquées. Même lorsque ces associations participent aux élections, leurs dossiers sont déposés auprès des conseils régionaux du culte musulman et ce sont eux qui remontent ces dossiers au CFCM. Or, l'information selon laquelle l'association est sous le régime de la loi de 1901 ou sous celui de la loi de 1905 n'apparaît pas dans le dossier. Je serais donc incapable de vous donner le nombre exact d'associations gestionnaires de mosquées sous le régime de la loi de 1905, mais en tout cas, elles sont minoritaires. La majorité est sous le régime de la loi de 1901. Et bien sûr, les associations d'Alsace-Moselle sont régies par le droit local.

La réticence face à toute modification de la loi de 1905 n'est pas nouvelle, même si les aménagements de cette loi ont été nombreux depuis sa promulgation. La construction de la Grande mosquée de Paris a été rendue possible grâce à l'un de ces aménagements, qui a permis aux parlementaires de voter une subvention de 500 000 francs à l'époque. Ces modifications n'ont pas remis en cause les équilibres trouvés au début du siècle passé.

Depuis, le contexte a changé. Le Gouvernement constate que l'arsenal juridique dont il dispose est insuffisant pour apporter des réponses aux nouveaux défis. Il est donc normal de proposer les ajustements nécessaires si les équilibres sont préservés.

Toutefois, il faut rappeler que les structures associatives avec des moyens réduits peinent à mobiliser des acteurs bénévoles pour assumer leurs missions. Certaines contraintes introduites par le projet de loi pourraient aggraver cette précarité. Ces contraintes accrues peuvent aussi faire fuir les plus intègres et laisser le champ libre à des « aventuriers ». Les extrémistes peuvent aussi choisir de ne plus utiliser le support associatif. Les réseaux sociaux leur offrent déjà un espace étendu et moins contrôlé.

De plus, l'accentuation de certaines contraintes, plus particulièrement sur les associations culturelles ou à objet culturel, pourrait être interprétée comme une suspicion généralisée à l'égard de ces associations. Or, ces associations ne sont pas le support habituel

pour les activités de ceux qui veulent déstabiliser la République. L'immense majorité des associations gestionnaires de mosquées sont sous le régime de la loi de 1901. Elles mènent des activités culturelles, culturelles et sociales. Désormais, elles seront considérées comme des associations à objet culturel et seront soumises aux mêmes contraintes que les associations sous le régime de la loi de 1905, sans bénéficier des mêmes avantages. Cela va engendrer des frais de fonctionnement supplémentaires importants, la certification des comptes serait une charge lourde notamment pour les petites associations. L'objectif est sans doute d'amener les gestionnaires de mosquée à se mettre sous le régime de la loi de 1905 et de créer d'autres supports associatifs pour leurs autres activités.

J'y ai toujours été favorable, d'abord pour inscrire le culte musulman dans le paysage culturel français qui est majoritairement sous le régime de la loi de 1905 – ou équivalent, je pense notamment aux associations diocésaines - pour gagner en rigueur de gestion, ce qui est nécessaire pour obtenir la confiance des fidèles et des donateurs, et enfin pour avoir droit à certains avantages dont bénéficient les associations culturelles. Mais cette évolution, souhaitable, doit être progressive. Les délais prévus pour la mise en œuvre du projet de loi ne sont pas suffisants, compte tenu de l'importance de la tâche. Il faut également un accompagnement par les services de l'État et des collectivités territoriales.

Par ailleurs, la multiplication des contrôles administratifs des associations à objet culturel inquiète les associations musulmanes. L'exposé des motifs du projet de loi annonce clairement qu'il cible essentiellement les associations d'inspiration islamiste. Cela pourrait jeter l'opprobre sur l'ensemble des associations musulmanes.

L'une des demandes du culte musulman et d'autres cultes concerne les immeubles de rapport. La réponse proposée à cette demande à l'article 28 du projet de loi n'est malheureusement pas suffisante. En effet, ce qui est proposé est la possibilité pour les associations culturelles de posséder tout immeuble acquis à titre gracieux. Les anciennes générations de musulmans ont en général des revenus modestes et n'ont pas constitué un patrimoine immobilier à léguer aux associations. Nous demandons la suppression de la condition « acquis à titre gracieux » pour permettre aux fidèles de doter leurs lieux de culte de biens immobiliers via une souscription collective et donc d'assurer le fonctionnement des mosquées. Il n'est évidemment pas question pour nous de transformer les associations gestionnaires de mosquées en agences immobilières, le but recherché est de satisfaire les besoins des associations gestionnaires de mosquées.

Une de nos demandes concerne les baux emphytéotiques. Il s'agit de prévoir une option d'achat pour les associations culturelles qui auraient conclu un bail emphytéotique avec une collectivité territoriale, en cours de bail ou à son échéance. Cela permettrait d'éviter que les communes deviennent propriétaires à la fin du bail. Je pense que tant les cultes, qui pourront acquérir un bâtiment, que les communes, qui n'auront pas à les entretenir et à gérer de nombreux bâtiments dont ils deviendront propriétaires à l'issue du bail, ont à gagner avec ce système.

Une autre de nos demandes est relative à la réforme de la Caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes (Cavimac), pour permettre, via une cotisation complémentaire, de bénéficier des indemnités partielles en cas de perte de salaire ou d'accident du travail. Je sais que la Cavimac a été constituée surtout pour les prêtres catholiques, mais un certain nombre d'imams en bénéficient aujourd'hui. Les imams ne sont pas obligés au célibat, ils ont donc souvent des familles, composées d'enfants qui font des études. Ils ont donc des frais autres que ceux supportés par les prêtres. Il suffit d'un

malentendu avec un président d'association pour que l'imam perde son travail et dans ce cas, il n'a pas droit au versement d'indemnités partielles. Nous l'avons déjà vécu pendant la crise de la covid-19, puisque les imams sous la Cavimac n'ont pas pu bénéficier du dispositif d'activité partielle. L'association devait donc payer le salaire de l'imam tout en sachant qu'il n'effectuerait qu'une infime partie de ses fonctions au sein de la mosquée.

Il y a d'autres demandes, adressées au Gouvernement, qui n'ont pas été prises en compte.

Je passe directement à une mesure du projet de loi dont le culte musulman pourrait bénéficier à moyen ou long terme, qui concernent la défiscalisation des dons, laquelle passe de 66 % à 75 %. Ce point est valable pour les autres cultes qui vous en parlerons.

Sur la question des mesures qui touchent à la police des cultes, nous les jugeons utiles et nécessaires, notamment celles qui permettent d'empêcher des putschs et des prises de contrôle de mosquées par des groupuscules.

Un mot sur le Conseil national des imams. S'agissant des ministres du culte, nous savons que la définition actuelle ne permet pas de voir clair quant au statut d'un imam. Il est important que les institutions religieuses musulmanes elles-mêmes s'occupent, dans leur droit interne, de définir le statut de l'imam avec différents grades. C'est normalement l'objectif du Conseil national des imams. Toutefois, la création de ce conseil ne règle pas le problème que j'évoque aujourd'hui car le CFCM, par ses statuts, n'a pas d'emprise directe sur les associations gestionnaires de mosquées et sur les ministres du culte. Tout ce qu'il pourrait faire éventuellement serait de délivrer des agréments mais ce serait sur la base du volontariat, l'imam devant en faire la demande.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – J'aimerais vous demander si le véritable problème, qu'on essaie de régler dans le projet de loi en modifiant la loi du 9 décembre 1905, n'est pas le fait que la religion musulmane, à la différence d'autres religions, mêle des aspects culturels, culturels, sociaux voire politiques. Or, selon notre regard, la religion ne doit pas se mêler de politique, raison pour laquelle on essaie de séparer les lois de 1901 et de 1905, ce qui est peut-être difficile pour la religion musulmane. Quel est votre point de vue sur le régime administratif du pouvoir de dissolution des associations en vertu de la loi du 10 janvier 1936, pouvoir conféré au ministère de l'intérieur ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je crois que nous avons un objectif commun, qui est de régler certains problèmes rencontrés par la France et je pense que nous y parviendrons. L'État français lutte contre ceux qui veulent nous séparer. Vous citez par exemple Génération identitaire, mais vous oubliez le Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) et BarakaCity qui sont hostiles à la République. Il faut parler de l'ensemble de ces organisations, qui sont nos ennemis communs. Vous parlez de valeurs que vous partagez et qui pour nous sont une évidence : l'égalité entre les femmes et les hommes, la liberté d'expression. La question des mariages forcés ne sera pas réglée par ce texte. Il n'est pas toujours possible de savoir si une femme qui vient en mairie se marier y a été forcée. C'est l'éducation qui permettra de lutter contre ce phénomène, ainsi qu'un travail collectif sur la place des garçons par rapport aux filles. Vous devez prendre part, par l'éducation, à ces combats.

S'agissant de la lutte contre les discours de haine notamment dans les mosquées, n'est-ce pas le rôle des imams ? Je pense qu'il faut redéfinir les obligations, droits et devoirs

de chacun. Vous évoquez les contrôles qui selon vous, inquiètent. Cela n'inquiète que ceux qui ont quelque chose à se reprocher car ils ne respectent pas la loi. J'aimerais profiter de votre présence pour vous demander des chiffres qui sont difficiles à connaître. À combien estimez-vous en France le nombre de musulmans qui sont pratiquants, et le nombre de mosquées ? Dernière question relative à la charte des principes de l'islam qui a été signée récemment, un peu dans la douleur il faut le reconnaître. Quelle est la qualité de la personne qui a apposé sa signature au nom des Musulmans de France ?

M. André Reichardt. – J'aimerais évoquer la qualification des imams. Il n'y a aucune disposition à ce sujet dans le projet de loi. Il me semble indispensable que les imams soient formés. Il existe désormais un Conseil des imams mais, comme vous le soulignez, le CFCM n'exerce aucun pouvoir de contrainte sur lui. En outre, au moins deux composantes du CFCM n'ont pas donné leur accord à cette proposition de labellisation des imams.

L'exposé des motifs du projet de loi invoque un souci de transparence pour justifier les nouvelles contraintes qui porteront sur les associations. J'ai été corapporteur de la mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte, qui a rendu son rapport en juillet 2016. Nous avons conclu à une nécessaire transparence de la filière hallal ainsi que de l'organisation du hadj, le pèlerinage vers la Mecque. Nous avons préconisé une redevance versée par la filière hallal pour service rendu mais cela ne figure pas dans le projet de loi. Ces activités peuvent générer des flux d'argent pouvant servir à financer des entreprises terroristes. Ne faudrait-il pas poser, dans le projet de loi, le problème de la transparence dans sa globalité ?

Mme Esther Benbassa. – La composante turque du CFCM, liée au président Erdogan, n'a pas adhéré à cette charte des principes de l'islam. On ne peut pas délaissier ainsi une branche du CFCM. Les autorités musulmanes de Rhône-Alpes n'y adhèrent pas non plus. Quant à La Réunion, où la loi de 1905 est appliquée différemment, on pratique un islam de coutume. Si cette charte n'est pas signée de tous, à quoi sert-elle ? Cette charte est venue « par le haut ». Y a-t-il eu un manque de concertation ? Même s'il existe une entente pour réformer l'islam, cette charte ne règle rien. Comment allez-vous labelliser les imams ? Le CFCM n'est pas composé de théologiens mais de cadres, quel est votre compétence en la matière ? L'islam et le judaïsme ne sont pas des religions hiérarchisées mais, depuis le Concordat, s'il existe un Consistoire qui s'occupe plus ou moins de cette labellisation, par contre il y a des problèmes quant à la formation. On ne peut pas former ou labelliser des imams sans recourir à de larges comités représentant les différents mouvements de l'islam. On ne le dit pas assez mais les imams ne sont pas des enseignants mais des théologiens, c'est à cela qu'ils doivent être formés.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai la conviction qu'il n'appartient pas à l'État d'organiser les religions mais de veiller à ce que celles-ci respectent la loi. Si des propos racistes sont tenus, dans une mosquée ou ailleurs, ils doivent faire l'objet d'une condamnation. L'islamisme est une utilisation de l'islam contre ce qu'il est, contre son message. Se pose enfin le problème de l'interprétation des textes religieux qui, lorsqu'elle est littérale, devient contraire à la loi. Comment réagissez-vous face à cela ?

M. Mohammed Moussaoui. – Vous avez évoqué, madame la rapporteure, le pouvoir, conféré au ministre de l'intérieur, de dissolution d'associations qui présentent un danger pour la société. Je n'y suis personnellement pas opposé dans la mesure où existent un débat contradictoire et un contrôle du juge. Il faudrait probablement raccourcir les délais afin que l'activité des associations visées ne perdure pas pendant des mois. Je n'ai pas cité le CCIF

et BarakaCity car ces associations sont déjà dissoutes, contrairement à Génération identitaire. La question des mariages forcés est difficile car les femmes craignent les représailles. Je fais confiance à la loi pour agir sur ce terrain ainsi qu'à la pédagogie au sein des familles. Vous parlez des nombreux discours de haine dans les mosquées, or ils ne sont pas fréquents. Un million de personnes se rendent à la mosquée chaque vendredi.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – J'ai rappelé le rôle des imams mais je n'ai pas dit qu'il y avait beaucoup de dérives.

M. Mohammed Moussaoui. – Justement, les imams jouent leur rôle dans la lutte contre la haine. Si ce n'était pas le cas, il y aurait beaucoup plus de personnes radicalisées en France. Même si les statistiques ne sont pas possibles, on estime que 20 à 25 % des musulmans pratiquent leur religion.

Les imams ont un rôle important à jouer dans la lutte contre la radicalisation. Je tiens à préciser que les jeunes ne se radicalisent pas tant à la mosquée qu'à proximité immédiate des mosquées parce qu'ils sont la cible de groupuscules qui les repèrent aux alentours puis les abordent, mais aussi et surtout via les réseaux sociaux qui sont utilisés comme des outils de radicalisation. C'est sur ce point que nos imams doivent être mieux préparés, afin d'être capable de sensibiliser les jeunes croyants aux risques qu'ils encourent s'ils utilisent mal Internet.

Vous m'avez également interrogé sur le signataire au nom de la fédération Musulmans de France. Il s'agit de M. Lhaj Thami Breze, qui est l'ancien président de ce qui s'appelait alors l'Union des organisations islamiques en France (UOIF). Il est membre du bureau de Musulmans de France et il est l'unique représentant de Musulmans de France au sein du bureau du CFCM.

Monsieur Reichardt, j'avais consulté la proposition de loi que vous aviez cosignée en 2017 avec Mme Goulet, tendant à imposer aux ministres des cultes de justifier d'une formation les qualifiant à l'exercice de ce culte. Votre proposition de loi, adoptée au Sénat, n'a malheureusement pas prospéré à l'Assemblée nationale mais je souhaite revenir sur une difficulté profonde que rencontre le culte musulman en France. La création du CFCM en 2003 s'est faite sur le fondement de trois documents : un accord-cadre entre les fédérations de l'époque, un document qui régit les rapports entre l'islam et la République et enfin les statuts du CFCM qui font référence à ces deux autres documents. Ces documents attestent explicitement du fait que le CFCM est une structure légère : elle n'a pas vocation à se substituer aux fédérations qui la composent et certainement pas à parler en leur nom.

Si je schématisais un peu, je parlerais « d'espace de dialogue », voire de simple guichet ouvert aux pouvoirs publics pour pouvoir s'adresser aux fédérations.

Le CFCM n'a donc pas de budget de fonctionnement propre et peut simplement s'appuyer sur un demi équivalent temps plein qui effectue des tâches de secrétariat.

Le Conseil national des imams (CNI) lui-même a été adossé au CFCM et porté par les fédérations, mais c'est une structure distincte : les décisions qui seront prises par le CNI ne sont pas de la responsabilité du CFCM. Dans la construction du CNI, le CFCM n'a été que le coordonnateur des fédérations. Pour comprendre l'inefficacité actuelle du CFCM, il faut bien avoir à l'esprit les conditions dans lesquelles l'institution a été créée et l'étendue réelle de ses prérogatives, qui demeure faible, raison pour laquelle je plaide pour une réforme

profonde du CFCM afin qu'il soit en mesure de mener à bien ses missions. Je propose qu'on sorte de ce schéma reposant sur des fédérations qui décident tout entre elles et qu'on passe à une représentation par département avec un CFCM qui chapeauterait réellement le tout. Aujourd'hui, le CFCM est dans l'incapacité de mener à bien ce travail tout simplement parce qu'il n'en a pas la prérogative. Gardez bien à l'esprit qu'il n'y a aucune hiérarchie entre le CFCM et les associations qui le composent. Ces associations n'ont pas juridiquement à obtenir l'aval, ni même à consulter le CFCM pour nommer ses ministres du culte. L'imam est dans une relation contractuelle avec la mosquée dans laquelle il prêche. Tant que ce point n'évoluera pas, les difficultés pour déterminer qui est en mesure ou pas d'exercer le ministère d'un culte demeureront, et les associations garderont leur pouvoir de décision pour recruter des imams. La création du CNI est un premier pas vers cette logique selon laquelle on doit en finir avec un pouvoir de décision relevant exclusivement de l'association qui choisit l'imam. Il faut tendre vers un agrément sanctionnant des compétences, lesquelles doivent être appréciées par des diplômes et une expérience objectivement constatée. Il n'est pas normal qu'on puisse prêcher dans une mosquée sans avoir reçu un tel agrément et même avec la création du CNI on ne disposera pas encore d'un réel mécanisme d'agrément, car cette évolution nécessiterait au préalable une réforme en profondeur du CFCM.

Cette situation pose la question de l'intervention de l'État. M. Sueur a défendu l'idée selon laquelle l'État n'avait pas à organiser les cultes. Certes, mais la notion de ministère du culte est déjà régie par notre droit, de manière trop imprécise. J'ai bien conscience de la difficulté à définir juridiquement une notion qui recouvre des réalités bien différentes selon les cultes, mais on a, en conséquence, choisi la facilité en laissant une très grande liberté à chaque culte pour s'organiser. À un moment donné, il faut savoir si le contrat qui lie l'État à un culte ou son instance représentative permet de dire à une instance musulmane indépendante et non membre du CFCM « votre imam n'est pas habilité ». La création du CNI ne résout pas cette question, donc le problème reste entier.

Sur la question de la redevance sur les produits halal, le projet de loi est effectivement silencieux, ce qui s'explique par le fait que le Gouvernement n'a pas souhaité stigmatiser tel ou tel culte, pour traiter des cultes de manière générale, ce qui conduit certains cultes à dire qu'ils sont des victimes collatérales de ce texte qui vise à combattre l'islamisme radical. Je peux comprendre ce souci légitime du législateur d'adopter des normes générales et impersonnelles mais je partage votre analyse : la solution consisterait à mon avis à conduire un travail interne au culte musulman et passe donc, là encore, par une réforme du CFCM, qui doit mieux prendre en compte les aspirations de sa base, dans un cadre départemental.

Pour répondre ensuite à Mme Benbassa, concernant la composition du CNI : le CNI est effectivement un organisme paritaire, au sein duquel il n'y a pas que des imams mais aussi des responsables de mosquée, ce qui s'explique par le fait que nous avons voulu assurer une représentation des lieux où s'exerce le culte, c'est-à-dire les mosquées. Dans chaque mosquée, il y a, d'une part, un président d'association et, d'autre part, un imam. Toutefois, seuls les imams du CNI auront compétence pour agréer les ministres du culte. Il ne faut pas déduire de la composition paritaire du CNI que l'agrément des imams va être l'affaire de l'ensemble du CNI. Les présidents d'association assurent l'interface avec les interlocuteurs des mosquées, y compris les pouvoirs publics, tandis que les imams ont la responsabilité de la partie culturelle. Nous avons souhaité que le CNI soit paritaire tout en conférant l'exclusivité des agréments aux imams, sur lesquels les « laïcs » comme moi n'ont pas leur mot à dire.

Le dossier d'imamat a d'abord vocation à être instruit au niveau local, où il fait l'objet d'un premier avis puis est transmis aux imams nationaux, lesquels prennent la

décision. La plupart du temps, l'avis local est suivi mais ce n'est pas systématique, parfois des éléments extérieurs sont pris en compte et une autre décision est prise.

S'agissant de la charte des principes, l'historique est déjà ancien. En 1994, a été élaborée la charte « islam de France », lorsque M. Pasqua était ministre de l'Intérieur, puis en 2000, un accord régissant les rapports entre l'islam et la République a été établi. En 2016, nous avons travaillé sur une première charte relative aux imams qui n'a pas prospéré. Cette charte est plus ambitieuse quant à l'affirmation des principes républicains. Le fait que trois fédérations ne l'ont pas signé ne signifie pas que ces fédérations seraient en désaccord complet avec le contenu de la charte. Le 15 décembre, il y avait unanimité sur un texte. Si vous comparez ce texte qui a fait l'unanimité à celui du 16 janvier que trois fédérations n'ont pas signé, le désaccord ne porte que sur des nuances. En réalité, sur les grandes lignes, toutes les fédérations partagent l'essentiel : que ce soit sur la liberté de conscience, l'égalité femmes-hommes, la non-ingérence des États étrangers, la non-instrumentalisation de l'islam à des fins politiques, etc.

Les divergences ne portent, pour ces trois fédérations, que sur environ 5 à 10 % des termes de la charte et sont donc liées, j'insiste, à des formulations qui ne font pas l'unanimité. Les huit fédérations ont d'ailleurs cosigné un communiqué de presse, la veille de la signature, dans lequel elles soulignaient le caractère consensuel qui a prévalu à l'établissement de la charte. Trois fédérations, tout en ayant cosigné le communiqué de presse, ont considéré qu'elles ne pouvaient pas aller jusqu'à signer la charte parce qu'elles ne partageaient pas 100 % des termes employés. Une charte signée à huit, c'est forcément le fruit d'un compromis. Je regrette vraiment que ces fédérations n'aient pas fait prévaloir les 90 % de la charte avec laquelle elles étaient parfaitement d'accord sur les 10 % qu'elles auraient souhaité formuler autrement, mais je réfute l'idée que cela marquerait une désapprobation de fond avec la charte. Chacun gagnerait à signer cette charte, qui est un bon compromis et le fruit d'un travail collectif.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Quelles sont les divergences ?

M. Mohammed Moussaoui. – Les divergences portent essentiellement sur l'article 6 qui décrit ce que l'on entend par islam politique.

Dans la version du 15 décembre, il n'y avait pas de détails sur certains mouvements comme *les frères musulmans*, le *tabligh* ou le *wahhabisme*. Les trois signataires demandent pourquoi on ne cible que trois mouvements et pas tous, alors que la liste des mouvements qui risquent de porter un islam politique n'est pas exhaustive ou ne fait pas l'unanimité. Le fait de qualifier le *tabligh*, par exemple, de mouvement de l'islam politique, alors qu'il se revendique apolitique, a été perçu par eux comme non acceptable.

Il y a aussi une tournure de phrase, lorsque l'on parle « d'un régime hostile », que certains interprètent comme risquant de viser en réalité la Turquie. Cette formulation est perçue comme trop explicite et risquerait d'être interprétée à la lumière d'éléments conjoncturels, alors que la charte vise à poser des principes et à servir de référence de long terme.

Je veux donc insister sur le fait qu'il existait un accord ambitieux sur l'essentiel dans la version du texte du 15 décembre et je regrette qu'on ne retienne que l'absence de signature par trois fédérations alors que la version du 17 janvier fait aussi l'objet d'un accord à plus de 90 %.

Je voudrais ensuite répondre à la question posée par Jean-Pierre Sueur concernant la consultation.

Les huit fédérations, ce qui représente plusieurs centaines de mosquées pour ne pas dire un millier, ont consulté leurs théologiens pour écrire la charte. Il est prévu que le texte, lorsqu'il aura été validé par les huit fédérations, descende vers les conseils régionaux du culte musulman, vers les responsables locaux de mosquées et vers les imams qui pourront tous proposer des amendements. Le texte n'est donc pas définitif, il pourra être amendé par les acteurs locaux. Pour nous, c'était la procédure la plus simple, il aurait été bien plus complexe de faire la synthèse de milliers de contributions émanant des acteurs locaux. La démarche que nous avons retenue a le mérite de fournir une base de travail à partir de laquelle les acteurs locaux peuvent s'exprimer.

M. Jean-Pierre Sueur. – Et sur la question de l'interprétation ?

M. Mohammed Moussaoui. – Notre souhait est que l'interprétation soit harmonisée, et c'est l'une des missions du Conseil national des imams, mais des divergences d'interprétation ont toujours existé, raison pour laquelle il y a plusieurs écoles juridiques musulmanes qui existent de nos jours. Cette ambition de l'islam de France de travailler sur une interprétation qui corresponde au contexte français, avec la construction d'un programme de formation des cadres religieux, dans cet espace qu'est le CNI, nous conduira à terme vers une harmonisation. C'est un travail de long terme. Je suis confiant dans la mesure où les différentes visions sur les aspects culturels qui existent sont très proches, alors que nous évacuons totalement la question de l'islam politique. Nous ne voulons pas de la religion instrumentalisée à des fins politiques. Si l'on s'en tient à des lectures rituelles et culturelles, il y a de fortes chances que l'on en vienne à des lectures harmonisées.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je me permets de souligner et de répéter quelque chose de très important que vous venez de dire en affirmant : « *nous évacuons totalement la question de l'islam politique* ».

Mme Françoise Gatel. – Je vous remercie de nommer aussi clairement les choses et de partager avec nous cette exigence républicaine qui consiste à dissocier la religion qu'est l'islam, avec tout le respect qu'on doit avoir pour ce culte, de l'instrumentalisation politique perverse d'une religion pour conquérir une société.

Pensez-vous qu'il soit aujourd'hui nécessaire de revenir sur les accords qui ont été conclus entre la France et certains pays que nous avons sollicités, c'était une nécessité à l'époque, pour que soient envoyés, depuis l'étranger, des imams ?

J'ai par ailleurs été rapporteure de la proposition de loi d'André Reichardt et Nathalie Goulet que vous évoquiez tout à l'heure. S'il n'appartient pas à l'État, comme l'a dit notre collègue Jean-Pierre Sueur, et encore moins au Parlement, de s'immiscer dans la formation des cadres religieux, nous avons une vraie question sur l'engagement et l'intervention de ministres du culte dans des lieux de service public, comme les établissements pénitentiaires ou les hôpitaux, laquelle doit être encadrée. Ce que je dis est valable pour l'ensemble des cultes. Je pense qu'il faut accepter que l'État ait certaines exigences.

Enfin, nous aurons à débattre sur les articles portant sur l'enseignement privé hors contrat : quel est votre avis sur le durcissement des règles ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Vous nous dites que cinq des huit fédérations composant le Conseil français du culte musulman ont signé la charte des principes de l’islam de France, mais vous oubliez d’inclure la Confédération islamique Milli Gorus (CIMG), proche de la Turquie, qui n’apparaît pas comme signataire car elle a toujours refusé de prendre part aux négociations. Or, cette fédération est bien représentée au sein du CFCM.

Par ailleurs, quelle est votre position sur le contrat d’engagement républicain qui est au cœur du projet de loi ?

Enfin, je me permets d’aborder le sujet sensible du voilement des petits filles et des adolescentes. Même s’il n’est pas mentionné dans le projet de loi, il s’agit d’un phénomène de plus en plus visible et inquiétant. Quoi qu’on en dise, à cet âge, les filles ne peuvent pas faire le choix de porter le voile. Quelle est votre position sur cette question ? Quel rôle le CFCM peut-il jouer pour s’assurer que ces filles puissent vivre dans la liberté, l’inconscience et l’insouciance ?

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Faute de formations disponibles en France, les imams sont principalement formés à l’étranger. Qu’en est-il de l’initiative lancée en ce sens par la Grande mosquée de Paris, ou de l’école de Château-Chinon, plus proche du mouvement des Frères musulmans ? Quelles relations entretient le CFCM avec ces structures ? Existe-t-il d’autres projets visant à former les imams en France ?

Je constate que vous défendez avec ferveur la réforme du CFCM. Les autres membres de l’institution partagent-ils votre enthousiasme ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Le Gouvernement a déjà annoncé la fin de la pratique des imams détachés pour 2023, ce dont je me réjouis.

M. Mohammed Moussaoui. – Il n’y aura effectivement plus d’imams détachés à compter de décembre 2023. L’Union des mosquées de France, que je préside, a la charge d’une trentaine d’imams détachés du Maroc. Je précise qu’il ne s’agit pas, en l’occurrence, de fonctionnaires envoyés par un État étranger. Nous aurons terminé cette prise en charge en février prochain et avons d’ores et déjà formé une soixante de jeunes Français et Françaises pour les remplacer. En revanche, la mise en œuvre de cette mesure pose davantage de difficultés à la Grande mosquée de Paris et au Comité de coordination des musulmans turcs de France (CCMTF) qui gèrent respectivement 120 et 150 imams détachés. La France a fait le choix souverain de mettre fin aux accords bilatéraux qui organisaient la formation des imams. Il convient donc désormais de réfléchir aux moyens de former les nouveaux imams qui ne seront plus issus du dispositif des imams détachés.

Madame Gatel, vous avez évoqué le cas spécifique des aumôniers. L’État ayant imposé une condition de diplôme pour exercer cette fonction, nous pourrions envisager de soumettre les imams, prêtres ou pasteurs à cette même exigence. Je rappelle cependant que les aumôniers sont payés par l’État, ce qui n’est pas le cas des imams qui exercent ailleurs. On peut rester sur le principe de non-immixtion de 1905. Cela n’empêche toutefois pas de s’interroger, dans le cadre du dialogue entre l’État et les cultes, sur les conditions nécessaires pour pouvoir exercer ces missions et la question se pose particulièrement pour le culte musulman.

Pour répondre clairement à Mme la rapporteure, j'affirme que je suis opposé au voilement des petites filles. D'ailleurs, aucune école musulmane, même la plus rigoriste, ne le prescrit. Il s'agit d'un dévoiement de la religion. Une jeune fille a besoin de construire son libre arbitre. Il est bien évident qu'elle ne peut pas le faire dans ces conditions. À cet égard, le rôle de l'école est essentiel. Les dispositions du projet de loi relatives à la scolarisation des enfants vont dans le bon sens, à condition qu'elles restent proportionnées et adaptées aux différents cas de figure. L'Éducation nationale doit jouer son rôle d'amortisseur lorsque l'on constate des défaillances au sein des familles.

En ce qui concerne le contrat d'engagement républicain, il est normal que les associations qui perçoivent des subventions publiques rendent compte au peuple français de leur activité. Cependant, je pense que nous pourrions étendre ce dispositif à toutes les associations car le dispositif envisagé donne l'impression que l'on peut monnayer le respect des principes de la République. Comme l'a rappelé le Conseil d'État, l'usage du terme « contrat » soulève des difficultés. Cela me pose un problème moral : les associations non financées par des fonds publics ne devraient pas penser qu'elles peuvent s'exonérer de cette obligation.

Pour en revenir à la question de la formation des imams, nous préparons l'ouverture de deux instituts au sein de la grande mosquée d'Ivry et de la grande mosquée de Strasbourg et, au niveau régional, des cours préparatoires qui permettront d'y accéder. L'État peut apporter une aide substantielle à ces projets. C'est d'ailleurs ce que j'appelle de mes vœux depuis plusieurs années. Pour que la formation des imams soit efficace, elle doit être accompagnée d'une formation universitaire de niveau licence au moins, et pas seulement d'un diplôme universitaire qui n'est qu'un complément de formation. Cela permettrait non seulement aux futurs imams d'obtenir le statut étudiant mais aussi de bénéficier d'enseignements non confessionnels (philosophie, politiques publiques, langues, etc.) afin d'élargir leur horizon. Ainsi, nous comptons offrir, au sein des instituts d'Ivry et de Strasbourg, des enseignements sur les autres religions dispensés par des représentants des autres cultes.

Je le répète : la formation des imams est le premier défi qui se pose à l'islam de France. Nous devons intensifier nos efforts dans ce domaine doter les imams des moyens dont ils ont besoin, notamment pour investir les réseaux sociaux et lutter contre la radicalisation de la jeunesse.

Enfin, je vous confirme, Mme la rapporteure, que la CIMG a participé à toutes les discussions qui ont amené à la signature de la charte des principes de l'islam de France. Même si elle s'est opposée à certaines formulations, la CIMG a validé le premier jet de la charte présenté le 15 décembre, qui affirmait déjà le rejet de l'islam politique. À la suite d'une erreur matérielle, la CIMG a été retirée de la liste des participants à la place de l'association Islam Sounnat Djammate - Grande mosquée de Saint Denis de La Réunion qui n'a pas souhaité être associée ni à la charte ni au Conseil national des imams (CNI). En effet, le processus d'agrément des imams propre à La Réunion lui paraît satisfaisant et n'appelle, à son sens, pas de réforme particulière.

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

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 18 h 05.

Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire - Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons les amendements de séance sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 12, contraire à la position de la commission.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'idée est pourtant excellente !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.

Article 1^{er}

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8, ainsi qu'à l'amendement n° 1 et aux amendements identiques n°s 2 rectifié bis et 13.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n°s 28 et 14, contraires à la position de la commission.

M. Jean-Yves Leconte. – Il serait bon, pourtant, que le Gouvernement nous éclaire sur les décisions du Conseil d'État sur les différents contentieux liés aux mesures prises au titre de l'état d'urgence sanitaire.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 28 et 14.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 27 rectifié vise à autoriser les personnes possédant une prescription médicale à pratiquer les exercices sportifs nécessaires à leur rééducation, y compris pendant les heures de couvre-feu. Je propose un avis de sagesse bienveillant, à moins que le Gouvernement ne soit prêt à prendre un décret en ce sens.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 27 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements n°s 16 et 4 rectifié bis sont, là encore, contraires à la position de notre commission. Avis défavorable.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Ils visent à ce que les mesures prises en application de l'état d'urgence sanitaire soient adaptées aux situations locales. Nous avons déjà eu l'occasion d'adopter des dispositions similaires en octobre ; l'opinion avait d'ailleurs cru, à tort, que nous voulions rouvrir les boîtes de nuit. En quoi est-ce contraire à la position de notre commission ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Simplement parce que nous nous sommes déjà prononcés contre ces amendements hier !

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Il n’y a pas eu de débat !

M. Jean-Pierre Sueur. – Il est dommage que le rapporteur n’encourage pas cette convergence entre Mme Boyer et Mme de La Gontrie...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Sur le fond, ces amendements n’ajoutent rien au droit en vigueur : la loi prévoit déjà que les mesures doivent déjà être territorialisées.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous n’avons pas eu de débat hier ! On ne peut pas à la fois renvoyer au débat en commission et refuser la discussion. Si nous nous réunissons, c’est bien pour débattre !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je ne peux que vous inviter à lire le compte rendu de notre réunion d’hier, puisque nous n’étiez pas présent. Pour le reste, rien ne vous interdit de vous exprimer en séance.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 16 et 4 rectifié bis.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 3 rectifié bis : le comité de scientifiques doit être composé de scientifiques, ne confondons pas les rôles !

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 3 rectifié bis.

Articles additionnels après l’article 1^{er}

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 18, ainsi qu’aux amendements n^{os} 7 rectifié et 17.

Article 2

La commission émet un avis défavorable à l’amendement de suppression n° 9.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 26, qui refuse la prolongation de l’état d’urgence, et aux amendements n^{os} 19 et 29, qui modifient la date de fin de l’état d’urgence. Je rappelle que notre commission a opté pour une prorogation de deux mois et demi, jusqu’au 3 mai.

La commission émet un avis défavorable aux amendements nos 26, 19 et 29.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le Gouvernement ne veut pas de notre disposition prévoyant qu’aucune mesure de confinement ne puisse être prolongée au-delà d’un mois sans l’autorisation du Parlement et souhaite rétablir son texte avec l’amendement n° 30. Avis défavorable !

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 30.

La commission demande le retrait des amendements nos 15, 10 et 6 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Cet automne, alors que les commerces, à l’exception des grandes surfaces, étaient fermés en raison de l’état d’urgence, nous avons

adopté un amendement permettant aux préfets d'autoriser, en fonction des conditions sanitaires, leur réouverture. L'amendement n° 5 rectifié reprend cette disposition. Je vous propose, par l'amendement n° 35, une rédaction alternative pour le cas où une nouvelle mesure de fermeture des commerces interviendrait. C'est une précaution par anticipation.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Votre rédaction est plus restreinte que l'amendement n° 5 rectifié, car elle ne vise pas les établissements recevant du public. C'était le point d'achoppement lorsque nous avons été accusés de vouloir rouvrir les boîtes de nuit.

M. Philippe Bas, rapporteur. – J'ai repris l'amendement que nous avons adopté en octobre. La mention des établissements ouverts au public est trop large : de telles dérogations rendraient inutiles, *de facto*, l'instauration de mesures de restrictions nationales. J'ai donc ciblé les commerces de détail.

L'amendement LOIS.2 est adopté et devient l'amendement n° 35.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 5 rectifié.

Article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avec l'amendement n° 31, le Gouvernement entend repousser au 31 décembre 2021 la date de fin d'autorisation de mise en œuvre des traitements informatiques nécessaires à la lutte contre l'épidémie. Il n'a pas renoncé, en effet, à son idée de faire adopter, avant la fin de l'année, son projet de loi instituant un régime pérenne de gestion des urgences sanitaires, qui prorogerait ces systèmes d'information. Mais ceux-ci dérogent au secret médical. C'est pourquoi notre commission a ramené au 1er août la date de fin des fichiers, soit trois mois après l'expiration que nous prévoyons pour l'état d'urgence. Si celui-ci devait être rétabli par la suite, nous ne refuserions sans doute pas de recourir à nouveau à ces fichiers, mais, sinon, cette disposition ne semble pas utile.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 31, ainsi qu'à l'amendement n° 20.

Article additionnel après l'article 4

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.

Article 4 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 34.

Article additionnel après l'article 4 ter

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 33 rectifié.

Article 5

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 32 et 21 et demande le retrait de l'amendement n° 25 rectifié.

Articles additionnels après l'article 5

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 22, ainsi qu'à l'amendement n° 23.

Le sort de l'amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2		
M. BAS, rapporteur	35	Adopté

La commission a donné les avis suivants aux amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant Article 1er		
M. CARDON	12	Défavorable
Article 1er		
Mme ASSASSI	8	Défavorable
Mme BENBASSA	1	Défavorable
Mme Valérie BOYER	2 rect. bis	Défavorable
M. SAVIN	24	Sagesse
Mme de LA GONTRIE	13	Défavorable
Le Gouvernement	28	Défavorable
M. LECONTE	14	Défavorable
M. SAVIN	27 rect.	Sagesse
Mme de LA GONTRIE	16	Défavorable
Mme Valérie BOYER	4 rect. bis	Défavorable
Mme Valérie BOYER	3 rect. bis	Défavorable
Article additionnel après Article 1er		
Mme LUBIN	18	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	7 rect.	Défavorable
M. SUEUR	17	Défavorable
Article 2		
Mme ASSASSI	9	Défavorable
M. RAVIER	26	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme de LA GONTRIE	19	Défavorable
Le Gouvernement	29	Défavorable
Le Gouvernement	30	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	15	Demande de retrait
Mme ASSASSI	10	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	6 rect.	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	5 rect.	Demande de retrait
Article 4		
Le Gouvernement	31	Défavorable
M. LECONTE	20	Défavorable
Article additionnel après Article 4		
Mme ASSASSI	11	Défavorable
Article 4 ter		
Le Gouvernement	34	Défavorable
Article additionnel après Article 4 ter		
M. RICHARD	33 rect.	Favorable
Article 5		
Le Gouvernement	32	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	21	Défavorable
M. ROHFRI TSCH	25 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après Article 5		
M. KERROUCHE	22	Défavorable
M. KERROUCHE	23	Défavorable

La réunion est close à 18 h 25.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Jeudi 28 janvier 2021

- Présidence de Yaël Braun-Pivet, présidente -

La réunion est ouverte à 18 h 21.

**Commission mixte paritaire sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence
sanitaire (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 20 h 02.

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

Mardi 26 janvier 2021

- Présidence de Mme Esther Benbassa, présidente d'âge -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Réunion constitutive

Mme Esther Benbassa, présidente d'âge. – Notre mission d'information, destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement ou de restrictions d'activité, a été créée, à l'initiative du président du Sénat, par la Conférence des présidents, lors de sa réunion du 16 décembre dernier. Ses dix-neuf membres ont été nommés, sur proposition des groupes, lors de la séance publique du 13 janvier. Nous devons tout d'abord procéder à la désignation de son président. J'ai reçu la candidature de M. Bernard Jomier.

Il n'y a pas d'opposition ?

La mission d'information procède à la désignation de son président, M. Bernard Jomier.

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

M. Bernard Jomier, président. – Merci de votre confiance. Nous devons procéder à la désignation du bureau notre mission en commençant par nos rapporteurs. J'ai reçu la candidature de MM. Roger Karoutchi et Jean-Michel Arnaud.

Il n'y a pas d'opposition ?

La mission d'information procède à la désignation de ses rapporteurs, MM. Roger Karoutchi et Jean-Michel Arnaud.

M. Bernard Jomier, président. – Compte tenu des désignations du président et des rapporteurs, qui viennent d'avoir lieu, la répartition des postes de vice-présidents est la suivante : pour le groupe Les Républicains, un vice-président ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, un vice-président ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, un vice-président ; pour le groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen, un vice-président ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, un vice-président ; pour le groupe Les Indépendants - République et Territoires, un vice-président ; pour le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, un vice-président.

J'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, Mme Sophie Primas ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, Mme Sylvie Robert. Notre mission d'information ne comportant qu'un membre des autres groupes, chacun de ces membres est automatiquement vice-président. Pour mémoire, il s'agit de M. Martin

Lévrier pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants ; de Mme Laurence Cohen pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste ; de M. Henri Cabanel pour le Rassemblement Démocratique et Social Européen ; de M. Franck Menonville pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires ; et de Mme Esther Benbassa pour le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires.

Nous devons enfin désigner deux secrétaires. Le groupe Les Républicains et le groupe Union Centriste ont droit chacun à un secrétaire. Pour le groupe Les Républicains, j'ai reçu la candidature de M. Olivier Paccaud ; pour le groupe Union Centriste, celle de M. Michel Laugier.

Il n'y a aucune opposition à ces désignations ?

La mission d'information procède à la désignation des autres membres de son bureau : Mme Sophie Primas, Mme Sylvie Robert, M. Martin Lévrier, Mme Laurence Cohen, M. Henri Cabanel, M. Franck Menonville et Mme Esther Benbassa, vice-présidents, et MM. Olivier Paccaud et Michel Laugier, secrétaires.

M. Bernard Jomier, président. – La création de cette mission d'information ne résulte pas du droit de tirage des groupes politiques, mais de l'initiative du président du Sénat, qui l'a proposée à la Conférence des présidents. Elle revêt un caractère prospectif, ce qui est original et doit constituer une orientation forte de nos travaux : il ne s'agit pas tant d'évaluer ce qui s'est passé et d'en interroger les acteurs que de conduire un travail prospectif sur la suite de cette crise. Alors que la commission d'enquête était plutôt centrée sur les questions sanitaires, le choix a été fait d'élargir l'objet de notre mission d'information aux questions économiques et sociales. Nous devons donc adopter une note de cadrage lors de notre prochaine réunion. Mais d'abord, chacun doit pouvoir s'exprimer aujourd'hui, après que les rapporteurs auront formulé quelques orientations.

Cette dimension prospective requiert des moyens d'analyse et d'investigation que nous ne possédons pas forcément au Sénat. Cela renvoie d'ailleurs à la question récurrente des moyens dont le Parlement dispose pour exercer des missions d'analyse indépendamment de l'exécutif... Nous envisageons donc de faire appel à des prestataires extérieurs, publics ou privés, pour effectuer certains travaux. Nous procéderons également à des auditions, de préférence sous forme de tables rondes, car ce format, déjà privilégié par le président de la commission d'enquête Alain Milon, permet de bien faire ressortir les convergences ou les divergences d'analyse. Sur certaines questions, nous comptons aussi consulter les élus locaux, selon des modalités qui seront précisées dans la note de cadrage qui vous sera soumise dans une dizaine de jours.

Cette méthode de travail est assez nouvelle. Nous défricherons ! Et nous tâcherons ainsi d'optimiser notre travail de contrôle de l'exécutif, ainsi que notre rôle de formulation de propositions pour les mois et peut-être les années à venir. Nos travaux doivent s'achever cet été. Nous ne serons peut-être pas, alors, dans la même situation sanitaire, et nous devons anticiper cette perspective. Ainsi, lorsque nous avons commencé le travail de la commission d'enquête, le président Alain Milon nous avait rappelé qu'il y aurait une deuxième vague de l'épidémie à l'automne. Et nous nous étions demandé si nous conclurions tout de même nos travaux. L'interrogation était perspicace...

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – C'est en effet une mission un peu particulière. J'avais d'abord compris qu'elle prendrait la suite de la commission d'enquête

pour faire le suivi des choix du Gouvernement en matière sanitaire, économique et sociale. Mais l'aspect purement sanitaire n'est plus au centre des préoccupations de la mission, même si, bien évidemment, les choix sanitaires ont des conséquences économiques et sociales. Nous nous intéresserons surtout, en fait, aux conséquences de ces choix sur de grands secteurs, comme celui de la culture – théâtres, cinémas, concerts – ou le secteur touristique. Confinement, couvre-feu : y a-t-il des alternatives ? *Quid* des décisions prises par les pays voisins ? Leurs choix ont-ils eu de meilleurs résultats que les nôtres ? Bref, nous aurons à analyser les conséquences des décisions prises pour tous les Français, et pas seulement sur les hôpitaux ou la situation des urgences – même si les choix faits par le Gouvernement auront forcément un impact sur l'économie globale des hôpitaux et des services sanitaires. En somme, il s'agit d'une mission focalisée sur la vie quotidienne des Français, en dehors de la couverture médicale, même si celle-ci compte, bien sûr.

Par exemple, nous aurons à regarder de près, dans chaque secteur, les travaux des rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat, puisqu'ils ont tous travaillé sur la pandémie et sur ses effets sectoriels. Nous sélectionnerons quelques secteurs emblématiques, parmi les plus touchés, comme la culture, pour produire une analyse plus fouillée. S'agissant du secteur touristique, la commission des affaires économiques a déjà fait un travail important. Je regrette toutefois que les cabinets extérieurs susceptibles de participer à notre réflexion et de l'enrichir par une vision complémentaire ne disposent que rarement d'un département de santé publique. Nous devons trouver la bonne manière de travailler avec eux, reprendre ce qui a été fait au Sénat par les différentes commissions et réfléchir aux alternatives possibles, en nous focalisant sur quelques secteurs emblématiques.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Notre réflexion doit également s'inscrire dans les territoires et tenir compte de leurs spécificités, tout en analysant en profondeur les effets des décisions prises sur certains secteurs d'activité, comme la culture. Notre analyse territoriale pourra ainsi porter sur le tourisme de montagne, par exemple, en approfondissant les travaux déjà menés par certaines commissions du Sénat. Nous devons aboutir à des recommandations susceptibles d'accompagner les décisions du pouvoir exécutif lors d'une prochaine pandémie, sans doute inéluctable. On sait que l'un des principaux griefs contre le Gouvernement est l'effet de sidération qu'on a observé, ainsi que la difficulté qu'il a manifestée à inscrire son action dans une stratégie lisible à la fois par l'appareil d'État, y compris dans sa diversité territoriale, et par nos concitoyens. Le recours à l'expertise extérieure doit nous permettre de montrer la valeur ajoutée du Sénat sur un tel travail prospectif. Notre travail durera plusieurs mois, mais nous n'excluons pas, si l'évolution de la crise le requiert, de rédiger un rapport d'étape et de réévaluer le calendrier de nos travaux.

Mme Laurence Cohen. – Je me réjouis que cette mission d'information puisse aller jusqu'à cet été. Je partage les remarques de Roger Karoutchi. Je pensais que nous allions nous atteler au suivi des choix sanitaires du Gouvernement, dans la logique de la commission d'enquête Covid, d'autant que nous étions plusieurs à être restés sur notre faim quant aux remarques et aux recommandations que nous avons formulées. Je constate que tel ne sera pas exactement l'objet de notre mission. J'insisterai sur un aspect qui n'a pas été abordé, à savoir la santé mentale, dans tous les territoires et pour tous les âges. Ce moment extrêmement anxiogène, qui bouche les perspectives, a obligatoirement des conséquences sur le psychisme de chacun. L'incertitude est extrêmement difficile à vivre. J'aimerais bien que nous ayons une analyse de l'incidence au niveau de la santé mentale, aussi bien des adultes que des enfants. Je suis notamment inquiète de la façon dont les informations sont distillées. Les messages de type « si tu aimes ton grand-père ou ta grand-mère, il ne faut pas aller les voir » ont un impact épouvantable sur les jeunes. Les conséquences psychologiques risquent d'être durables. Que

pourrions-nous préconiser en termes de soutien et d'accompagnement ? Je pense à la détresse des étudiants et au taux de suicide qui augmente. Certes, nous allons sortir de cette pandémie grâce aux traitements et aux vaccins, mais cela ne mettra pas un terme pour autant aux blessures mentales de nos concitoyens. Les personnels dans les établissements psychiatriques sont très inquiets. Ne mettons pas de côté cet aspect de la question.

Mme Sylvie Robert. – Le secteur culturel me touche particulièrement, et au-delà tout le secteur événementiel. Cela a un impact dans nos territoires – je pense à l'ensemble des sous-traitants. Nous allons devoir réaliser un état des lieux assez rapide, les chiffres arrivent. Les données que nous commençons à recueillir sur le secteur privé sont alarmantes. Le secteur culturel a été le premier à être confiné. Il n'est toujours pas déconfiné puisque les salles sont fermées. Elles n'ont pu bénéficier que d'une toute petite ouverture. Il serait intéressant de mesurer l'effet du « stop and go » sur les petites salles. Les directeurs de grands festivals commencent à mettre la pression pour connaître les choix qui seront opérés. Quel sera l'impact des décisions prises dans les semaines à venir ? Monsieur le président, vous avez parlé d'une mission de prospective : il serait intéressant de voir comment, à partir des modèles qui étaient à l'œuvre jusqu'à présent, le secteur va pouvoir se relancer. D'autres pistes pourront peut-être aussi être travaillées, qu'il s'agisse du secteur privé ou du secteur subventionné. N'oublions pas non plus les arts visuels et les arts plastiques.

M. Olivier Paccaud. – Nous allons réaliser quelque chose d'inédit, à l'instar de la situation. Comme l'a souligné Laurence Cohen, l'aspect psychologique est essentiel. J'ai rencontré dernièrement le maire de Fleury, dans l'Oise, commune qui compte 560 habitants. J'ai été bouleversé d'apprendre que trois personnes s'y étaient suicidées en l'espace d'un mois et demi !

M. Martin Lévrier. – Au début de cette crise, le Président de la République a dit que nous étions en guerre. On a vite oublié ce mot que l'on trouvait provocateur. Mais finalement, il s'agit peut-être d'un prisme intéressant pour aborder cette mission eu égard au nombre de victimes. Le deuxième angle de vision à explorer est la qualité « anxio-gène » des outils d'information ou de « désinformation », car les rumeurs sont allées bon train. *Quid* de notre capacité à réguler ces informations, à les analyser et à savoir prendre de la distance par rapport à elles ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – La commission des affaires économiques a auditionné Patrick Artus, co-auteur de *L'économie post-Covid*. Il a particulièrement attiré notre attention sur la gravité de la situation des PME et des TPE françaises. Il a prédit un bain de sang dans les semaines et les mois à venir. Ne pourrions-nous pas examiner comment d'autres pays ont traité le problème des chefs d'entreprise qui ont tout perdu et sont dans des situations personnelles dramatiques, au-delà des aides versées par l'État, notamment en ce qui concerne le chômage partiel ? Je ne parle pas des grosses entreprises, qui ne s'en sortent pas trop mal puisque les bilans de 2020 seront comparables à ceux de 2019. Mais les petites entreprises, elles, vont se trouver dans une situation gravissime.

M. Bernard Jomier, président. – Toutes ces remarques reflètent l'immensité du champ potentiel de notre mission d'information et la nécessité de faire des choix pour pouvoir travailler dans des conditions optimales. Roger Karoutchi a soulevé un point important : y a-t-il des alternatives ? Prenons l'exemple de la culture : est-il possible de reprendre des activités culturelles ? À quelles conditions ? Certains pays le font-ils et avec quelles conséquences sur le plan sanitaire ?

L'objectif va sans doute être d'examiner si le système actuel de prise en charge répond à une telle crise. Je pense, par exemple, à la santé mentale. La crise n'a-t-elle pas agi comme un révélateur ? Quelles sont les transformations nécessaires pour le système de santé mentale ? Il importe que nous fassions le tri et que nous choissions des secteurs symboliques importants pour la vie du pays, qu'il s'agisse du champ économique, social ou sanitaire.

Nous sommes dans une stratégie de devoir vivre avec le virus. À l'été prochain, en espérant que nous ayons plus de vaccin qu'aujourd'hui, pourrons-nous passer à une stratégie d'élimination du virus ? D'ici là, nous aurons un retour sur ce qui se pratique en Israël.

J'ai pris bonne note de toutes vos suggestions. Je vous demande de nous envoyer rapidement dans les jours à venir vos éventuelles propositions complémentaires, afin que nous les intégrions dans la note de cadrage qui sera adoptée le 4 février prochain. En plus des réunions d'auditions, je vous informe que nous prévoyons aussi quelques réunions consacrées aux échanges entre nous. De nouveaux cadrages pourront ainsi être apportés à nos travaux : nous construirons en marchant. Par ailleurs, je souligne la présence de deux présidents de commission au sein de cette mission d'information, ce qui contribuera certainement à enrichir nos travaux.

La réunion est close à 15 h 35.

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

Mardi 26 janvier 2021

- Présidence de M. Serge Babary, président d'âge -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Réunion constitutive

M. Serge Babary, président. – J'ai l'honneur d'ouvrir les travaux de notre mission d'information en tant que président d'âge. En premier point à notre ordre du jour, nous avons aujourd'hui à constituer notre bureau. Je vous rappelle que notre mission d'information a été créée à l'initiative du groupe Les Républicains dans le cadre de son « droit de tirage ». Ce groupe souhaitant que l'un de ses membres exerce la fonction de rapporteur, cette fonction lui reviendra de droit, en application de l'article 6 *bis* de notre Règlement. Dès lors, aux termes du même article 6 *bis*, la présidence de la commission devra revenir à un membre de l'opposition sénatoriale. J'ai été saisi de la candidature de Mme Annie Le Houerou.

La mission d'information procède à la désignation de sa présidente, Mme Annie Le Houerou.

- Présidence de Mme Annie Le Houerou, présidente -

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je voudrais tout d'abord vous remercier de votre confiance et vous assurer de mon engagement à travailler, dans un esprit collectif, à la présidence de notre mission d'information. Je remercie également M. Babary, qui a ouvert nos travaux en tant que président d'âge. Comme il l'a souligné, la fonction de rapporteur revient de droit à un membre du groupe Les Républicains, à l'origine de la création de la mission. J'ai reçu la candidature de notre collègue Frédérique Puissat.

La mission d'information procède à la désignation de son rapporteur, Mme Frédérique Puissat.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Mme Puissat est donc élue rapporteur de notre mission. Félicitations, chère collègue. Je suis certaine que nos travaux seront fructueux.

Pour les autres postes, je vous rappelle que la composition du bureau doit assurer la représentation de chaque groupe et assurer un certain équilibre entre la majorité et l'opposition sénatoriale. De ce fait, il comprendra huit postes de vice-présidents et deux postes de secrétaires. Au vu de la composition de notre mission d'information et des candidatures que j'ai reçues de la part des groupes qui comptent plusieurs membres, je vous propose de désigner MM. Jean Sol, Jean-Jacques Michau, Mmes Annick Jacquemet, Patricia Schillinger, Cathy Apourceau-Poly, MM. Stéphane Artano, Dany Wattebled et Mme Raymonde Poncet-Monge, vice-présidents, et Mme Elsa Schalck et M. Alain Duffourg, secrétaires.

La mission d'information procède à la désignation des autres membres de son bureau : MM. Jean Sol, Jean-Jacques Michau, Mmes Annick Jacquemet, Patricia Schillinger, Cathy Apourceau-Poly, MM. Stéphane Artano, Dany Wattebled et Mme Raymonde Poncet-Monge, vice-présidents, et Mme Elsa Schalck et M. Alain Duffourg, secrétaires.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Je vous remercie pour votre confiance. La demande du groupe les Républicains est un peu atypique, mais l'enjeu est de taille. Chacun constate une montée de la pauvreté avec la crise sanitaire, mais la crise des gilets jaunes avait déjà été un signal d'alerte. Nous devons donc analyser l'évolution de la pauvreté et de la précarité dans le temps, sans nous limiter aux conséquences de la crise actuelle.

Une mission d'information sur la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse est en cours de création dans notre assemblée et le groupe de l'Union centriste vient de demander la constitution d'une mission sur les étudiants. Nous devons veiller à coordonner nos travaux.

Les départements, qui ont la charge de cette politique, mènent souvent des expérimentations intéressantes. Je vous propose ainsi, si les exigences sanitaires le permettent, de nous déplacer sur place pour découvrir leurs initiatives, en conciliant réunions en présentiel ou en distanciel, et visites de terrain. Nous procéderons aussi évidemment à des auditions de personnalités, d'experts, d'associations. J'espère que nous pourrons faire des propositions nouvelles pour des publics qui sont souvent un peu oubliés. L'idéal, enfin, serait de parvenir à rendre notre rapport avant le début de la campagne pour les élections départementales et régionales.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je vous remercie. Nous vous informerons rapidement de la date de notre prochaine réunion, lors de laquelle nous tiendrons nos premières auditions.

La réunion est close à 17 h 15.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 1^{er} FÉVRIER ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 2 février 2021

À 17 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation vidéo

Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 2 février 2021

À 15 heures

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

-^oAudition de la commission de la Défense nationale et des affaires étrangères du Parlement grec

Mercredi 3 février 2021

À 10 heures

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

-^oAudition de M. Ali Dolamari, représentant du Gouvernement régional du Kurdistan d'Irak

-^oNominations dans des organismes extraparlimentaires

Commission des affaires sociales

Mercredi 3 février 2021

À 9 heures

Salle 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition du Pr Olivier Claris, coordonnateur de la mission sur la gouvernance et la simplification hospitalières, sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi de Mme Marie-Pierre de La Gontrie et plusieurs de ses collègues visant à établir le droit de mourir dans la dignité (n° 131, 2020-2021)

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 3 février 2021

À 9 h 30

Salle des Séances et en téléconférence

Captation vidéo

- Table ronde sur le thème « Quel rôle pour l'hydrogène vert dans la transition écologique ? », autour de :

. M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat, ministère de la Transition écologique

. M. Philippe Boucly, président de l'association France Hydrogène

. M. Jacques Treiner, président du comité des experts du Shift Project

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 2 février 2021

À 17 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

Audition de Mme Juliette Théry-Schultz, candidate désignée par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), en application de l'article 4 de la loi n° 86 1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, et vote sur la proposition de nomination

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote.

Mercredi 3 février 2021

À 9 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Philippe Thiellay, président du Centre national de la musique

- Examen du rapport de Mme Elsa Schalck et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 198 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, habilitant le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer la conformité du droit interne aux principes du code mondial antidopage et renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage

Le délai limite pour le dépôt des amendements en commission est fixé

Lundi 1er février 2021 à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote.

Commission des finances

Mercredi 3 février 2021

À 10 heures

Salle n° 131 et en téléconférence

- Examen du rapport de M. Bernard Delcros, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi (T.A. n°552 A.N. XVe lég.) ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, sous réserve de sa transmission

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 1er février à 12 heures

-°Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi (T.A. n°551 A.N. XVe lég.) relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement, sous réserve de sa transmission

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 1er février à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mercredi 3 février 2021

À 9 heures

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation vidéo

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant report du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 318 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, rénovant la gouvernance du service public d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe

- Auditions, dans le cadre de l'examen du projet de loi confortant les principes de la République, de :

. Mgr Éric de Moulins-Beaufort, président de la Conférence des évêques de France, et P. Hugues de Woillemont, secrétaire général et porte-parole

. M. Haïm Korsia, grand-rabbin de France

À 11 h 15

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Marie-Laure Denis, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi relative à la sécurité globale

À 14 heures

Salle A216 – 2^e étage aile Est et en téléconférence

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport de M. Philippe Bas et du texte proposé par la commission sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission)

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Mercredi 3 février 2021, à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Jeudi 4 février 2021

À l'issue de la discussion générale en séance publique

Salle A216 – 2^e étage aile Est et en téléconférence

- Examen, en nouvelle lecture, des amendements éventuels au projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire (rapporteur : M. Philippe Bas) (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission des affaires européennes

Jeudi 4 février 2021

À 8 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

- Allégations nutritionnelles et allégations de santé : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de M. Pierre Médevielle

- Lutte contre les menaces transfrontières graves pour la santé : communication et proposition de résolution européenne portant avis motivé de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs

Jeudi 4 février 2021

À 10 h 30

Salle n° 216 (salle de la commission des lois)

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

Commission spéciale sur le projet de loi relatif à la bioéthique

Mardi 2 février 2021

À 8 heures

Salle Médicis et en téléconférence

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la bioéthique

-°Examen des amendements sur le texte n° 281 rect. (2020-2021) de la commission sur le projet de loi n° 686 rect. (2019-2020), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la bioéthique (rapporteurs : M. Olivier Henno, Mme Corinne Imbert, M. Bernard Jomier et Mme Muriel Jourda)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement

Éventuellement à 13 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

- Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 281 rect. (2020-2021) de la commission sur le projet de loi n° 686 rect. (2019 -2020), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la bioéthique (rapporteurs : M. Olivier Henno, Mme Corinne Imbert, M. Bernard Jomier et Mme Muriel Jourda)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement

Mission commune d'information destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement ou de restrictions d'activités

Jeudi 4 février 2021

À 10 h 30

Salle A67 – Rez-de-chaussée galerie Sud et en visioconférence

Définition du programme de travail de la mission