

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	8113
• <i>Audition de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations</i>	<i>8113</i>
• <i>Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>8132</i>
• <i>Proposition de loi pour un élevage éthique, juste socialement et soucieux du bien-être animal - Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)</i>	<i>8132</i>
• <i>Objectif de « zéro artificialisation nette » à l'épreuve des territoires - Présentation du rapport d'information</i>	<i>8132</i>
• <i>Vote sur la proposition de création d'une section d'études « Pêche et produits de la mer ».....</i>	<i>8139</i>
• <i>Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Audition de Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du Logement (sera publié ultérieurement)</i>	<i>8140</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	8141
• <i>Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances - Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>8141</i>
• <i>Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement) &</i>	<i>8143</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	8145
• <i>Gestion de la crise sanitaire - Audition du professeur Ran Balicer, président du comité national israélien d'experts sur le Covid-19.....</i>	<i>8145</i>
• <i>Financement de la branche autonomie - Audition de Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie.....</i>	<i>8153</i>
• <i>Financement de la branche autonomie - Audition de Mme Marie-Anne Montchamp, présidente de la CNSA.....</i>	<i>8163</i>
• <i>Proposition de loi visant à lutter contre l'indépendance fictive en permettant des requalifications en salarié par action de groupe et en contrôlant la place de l'algorithme dans les relations contractuelles – Audition de MM. Gilbert Cette, professeur d'économie à l'Université d'Aix-Marseille, et Bruno Mettling, président du cabinet de conseil Topics et coordinateur de la mission sur la régularisation des plateformes de mise en relation avec une responsabilité sociale</i>	<i>8170</i>

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 8181

- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique 8181*
- *Audition sur le thème : « Réussir la transition écologique dans nos territoires : centralités, ruralités » (sera publié ultérieurement)..... 8207*
- *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances – Examen du rapport et du texte de la commission..... 8207*
- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique, chargé des Transports (sera publié ultérieurement)..... 8226*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 8227

- *Modalités de mise en œuvre du déconfinement - Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et de Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée des sports 8227*
- *Proposition de loi en faveur de l'engagement associatif - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte de la commission..... 8241*
- *Mise en œuvre de la réforme du premier cycle des études de santé - Présentation du rapport d'information..... 8250*
- *Modalités de mise en œuvre du déconfinement - Audition de Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture (sera publiée ultérieurement)..... 8261*

COMMISSION DES FINANCES..... 8263

- *Audition de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations 8263*
- *Projet de décret d'avance - Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics 8282*
- *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances - Examen du rapport pour avis..... 8288*
- *Proposition de loi d'urgence visant à apporter une réponse solidaire et juste face à la crise - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission 8296*
- *Projet de décret d'avance, en application de l'article 13 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et adoption de l'avis de la commission - Communication 8302*
- *« Comment sortir des prêts garantis par l'État (PGE) ? » - Communication 8309*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 8321

- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Examen des amendements de séance 8321*
- *Projet de loi relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire - Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé..... 8324*
- *Désignation de rapporteurs 8333*
- *Proposition de loi renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention - Examen du rapport et du texte proposé par la commission 8333*
- *Proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations - Procédure de législation en commission – Examen du rapport et du texte proposé par la commission..... 8342*

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 8349

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi confortant les principes de la République et de lutte contre le séparatisme (sera publié ultérieurement)..... 8349*

MISSION COMMUNE D'INFORMATION DESTINÉE À ÉVALUER LES EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉS 8351

- *Audition « Dimension territoriale de la lutte contre la pandémie et solidarité de proximité » (sera publié ultérieurement)..... 8351*
- *Audition « Spécificités territoriales de la lutte contre la pandémie » (sera publié ultérieurement)..... 8368*

MISSION D'INFORMATION SUR L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, OUTIL INDISPENSABLE AU COEUR DES ENJEUX DE NOS FILIÈRES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES..... 8377

- *Audition de MM. Victor Grammatyka, président de l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (Unrep), Thierry Defaix, vice-président, et Laurent Carles, directeur (sera publiée ultérieurement) 8377*
- *Audition de MM. François Beaupère, deuxième vice-président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et président de la Chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire, et Gilbert Guignand, secrétaire-adjoint de l'APCA et président de la Chambre régionale Auvergne Rhône-Alpes (sera publiée ultérieurement) 8377*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ
DES CHANCES ET DE L'ÉMANCIPATION DE LA JEUNESSE 8379**

- *Audition de Mme Bénédicte Legrand-Jung, adjointe au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, M. Stéphane Rémy, sous-directeur chargé des politiques de formation et du contrôle et Mme Cécile Charbaut, adjointe au sous-directeur en charge des parcours d'accès à l'emploi..... 8379*

**MISSION D'INFORMATION SUR « LA MÉTHANISATION DANS LE MIX
ÉNERGÉTIQUE : ENJEUX ET IMPACTS » 8391**

- *Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, et de M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation (sera publié ultérieurement) 8391*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 17 MAI ET À VENIR..... 8393

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 14 avril 2021**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente et de M. Claude Raynal, président de la commission des finances -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Audition de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

M. Claude Raynal, président. – Nous entendons ce matin M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Comme il est d'usage de le rappeler, la CDC est placée sous la « surveillance spéciale » du Parlement. C'est la raison pour laquelle nous nous réjouissons de vous accueillir, monsieur Lombard, aux côtés de nos collègues de la commission des affaires économiques, dans ce format proposé par la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) dont nous avons désormais pris l'habitude.

Cette audition annuelle constitue pour vous l'occasion de nous exposer les actions menées par la CDC au cours de l'année écoulée. L'année 2019, on s'en souvient, avait été marquée par l'entrée dans le périmètre de la CDC de La Poste et de CNP Assurances. L'année 2020 a notamment été marquée par la mise en œuvre du plan de relance, avec la mobilisation de 26 milliards d'euros de fonds propres sur cinq ans. Vous pourrez ainsi, monsieur le directeur général, nous expliquer en quoi la CDC représente un « filet de sécurité » pour l'économie, et nous préciser également les limites de son intervention.

Vous reviendrez également sur les résultats de l'année 2020, qui ont nécessairement pâti des conséquences économiques de la crise sanitaire ; je pense, notamment, à l'activité de vos filiales. Ces résultats se sont traduits par une baisse de votre contribution au budget de l'État ; en 2020, celle-ci s'élève à 514 millions d'euros, soit un montant trois fois moins important que celui de l'année précédente.

Je tiens également à vous signaler un point sur lequel il me semblerait utile pour notre commission des finances d'avoir votre éclairage. En 2017, lors de votre audition – dite « article 13 » – devant notre commission, vous aviez fait part de votre volonté de procéder à une revue stratégique des prises de participation de la CDC, en les analysant au regard de trois critères : l'intérêt patrimonial de la CDC, l'intérêt pour l'entreprise en question, et l'intérêt général. Aujourd'hui, les conséquences économiques de la crise sanitaire ont frappé durement certaines de ces entreprises, notamment la Compagnie des Alpes. Cette « rationalisation » des prises de participation de la CDC est-elle toujours à l'ordre du jour ?

Je cède maintenant la parole à la présidente de la commission des affaires économiques, Sophie Primas.

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le directeur général, je partage avec le président Raynal le plaisir de vous accueillir pour cette troisième audition en commun avec la commission des finances depuis la loi PACTE. C'est l'occasion pour moi de vous remercier de votre disponibilité, que nous constatons à la fois au Sénat et dans les territoires.

Institution financière historique, « au service de l'intérêt général et du développement économique du pays » comme le précise son statut, la CDC compte 125 000 collaborateurs. Elle joue un rôle prépondérant dans les secteurs du logement et du tourisme et, depuis 2020, elle est aussi à la tête d'un grand pôle financier public avec La Poste et CNP Assurances. Nos rapporteurs du groupe de travail consacré à l'avenir de La Poste ne manqueront pas de revenir sur leurs propositions.

Dans la large gamme des missions de la CDC, il faut mentionner aussi son rôle de gestionnaire de la plateforme « Mon compte formation » ; peut-être nous en direz-vous quelques mots. Enfin, avec la Banque des territoires, la CDC joue un rôle actif dans le financement de l'économie locale – vous savez combien cela est fondamental pour nous au Sénat. Tout cela vous dessine, monsieur Lombard, un vaste programme.

Nous vous interrogeons l'an dernier sur le plan Tourisme qui venait alors d'être annoncé. D'un montant de 3,6 milliards d'euros, il est porté par la CDC *via* Bpifrance et la Banque des territoires. Malgré l'éclaircie de la saison estivale l'an passé, le secteur est encore durement affecté par la limitation des déplacements. Quel bilan pouvez-vous tirer de cette première année de soutien à la filière ? Quelles ont été les premières contributions de ce fonds au financement du « tourisme de demain », que ce plan a pour ambition d'appuyer ?

Concernant le logement, le rôle essentiel de la CDC dans le financement et la construction de logements sociaux est connu et reconnu. Le secteur de la construction a subi un coup d'arrêt en 2020 en raison de la crise économique liée au covid, provoquant l'arrêt momentané des chantiers. Les besoins, pourtant, restent importants. De quels leviers dispose votre filiale CDC Habitat pour relancer l'effort de la construction, avec en parallèle les impératifs écologiques ?

Plus globalement, la CDC contribue, par la mobilisation de l'épargne des Français, à la transformation de notre économie et, plus particulièrement, avec la « banque du climat », à la transition écologique. Il y a deux semaines, Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance, nous disait : « Je ne pense pas que l'on ait besoin des 200 milliards de l'épargne des Français pour financer l'économie française. En revanche, les projets nous manquent, et en particulier dans le domaine du climat. » Ce diagnostic a de quoi étonner tant les besoins semblent importants pour la relance et la transformation de notre économie. Ma question est simple : partagez-vous l'opinion de M. Dufourcq, directeur général de votre filiale ? Si tel est le cas, comment pouvons-nous, au Sénat, vous aider à faire émerger des territoires ces projets aujourd'hui manquants ?

Monsieur le directeur général, avant que nos collègues ne vous adressent à leur tour leurs questions, je vous cède la parole pour un propos liminaire.

M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. – Merci de m'avoir convié dans le cadre de ces auditions prévues par la loi PACTE. C'est toujours un plaisir de partager avec vous le bilan de l'année puisque, si la CDC est effectivement au service des territoires, vous les représentez, dans cette assemblée, mieux que personne.

Je vais vous présenter de façon synthétique les résultats de l'année 2020, marquée par cette crise dévastatrice et par l'engagement très fort et énergique de l'ensemble des équipes au service de la relance. Dès le mois de mars, au début de la crise, des mesures d'urgence ont été prises à destination de nos partenaires, clients et parties prenantes. Je citerai

d'abord l'une de nos premières initiatives : une participation à hauteur de 143 millions d'euros au fonds de solidarité créé avec les présidentes et les présidents de régions, afin de soutenir notamment les petits acteurs économiques.

Nous avons également mis à disposition, immédiatement, une enveloppe de 2 milliards d'euros à destination des organismes de logement social et, comme vient de le rappeler la présidente Primas, nous avons engagé des investissements dans les plans Tourisme et Commerce.

Ce soutien au tourisme – par les fonds lancés avec les régions, par le fonds de solidarité mis en place par l'État ou nos diverses initiatives – a permis de maintenir à flot la plupart des acteurs. Ce qui va être compliqué maintenant, c'est la gestion de la sortie de crise, quand les soutiens vont commencer à se réduire. Hier, j'ai été auditionné par une formation de la Cour des comptes présidée par Pierre Moscovici, et j'ai insisté pour que les mesures de soutien mises en place par le Gouvernement soient maintenues jusqu'à la reprise effective de l'économie. Nous ne devons pas, comme après la crise de 2008, retirer trop tôt les soutiens.

D'autres outils vont être utiles, notamment un auquel je crois beaucoup, mis en place pour la première fois dans la région Pays de la Loire et dont je souhaite l'extension à l'ensemble des régions ; il s'agit de proposer aux acteurs du tourisme en difficulté de vendre les murs de leur exploitation à une foncière, avec évidemment l'option de les racheter quand les temps seront plus favorables. Ce portage assure aux acteurs du tourisme une source de liquidités. Nous dialoguons également avec de grands opérateurs du secteur associatif ou du secteur privé, en complément du Comité interministériel de la restructuration industrielle (CIRI) qui échange avec ceux qui sont en difficulté, pour ceux qui le sont moins. Le suivi est très attentif et le maillage très fin.

Concernant les mesures d'urgence, nous avons aussi effectué des reports de prêts d'échéance pour les professions juridiques. Nous avons mobilisé la somme immense de 21 milliards d'euros pour financer l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), dont nous sommes le banquier. Cette liste, qui n'est pas exhaustive, témoigne de la façon dont nous sommes intervenus dans l'urgence.

Dans le même temps, nous avons commencé à préparer la relance, avec ce plan, cité par le président Raynal, de 26 milliards d'euros – des engagements en capital – auxquels s'ajoutent 70 milliards d'euros de fonds d'épargne que nous allons pouvoir mobiliser, sans parler des enveloppes que Bpifrance mobilisera de son côté.

L'année 2020 a été marquée effectivement par le rapprochement avec le groupe La Poste, juridiquement effectif depuis le 4 mars 2020. Du fait de ce rapprochement, le total des engagements du groupe s'élève aujourd'hui à 1 242 milliards d'euros. Le vote de la loi PACTE a donc permis de construire un groupe public d'une ampleur tout à fait massive. Le bilan de la CDC a été multiplié par trois avec ce rapprochement.

Malgré cette opération de croissance, le résultat net agrégé qui ressort du résultat consolidé de la « section générale », auquel s'ajoute le résultat des fonds d'épargne, a fortement baissé. Les effets de la crise, naturellement, ont pesé sur l'ensemble des activités de la maison. Ce résultat agrégé s'élève à 777 millions d'euros, dont 210 millions d'euros au titre des fonds d'épargne. Les comptes consolidés de la « section générale » s'établissent donc à 566 millions d'euros, contre plus de 2 milliards d'euros en 2019, soit une baisse de plus de deux tiers.

Cette baisse de notre résultat, tout à fait logique compte tenu des circonstances, s'explique par la réduction de l'activité opérationnelle des filiales les plus touchées par la crise – vous avez cité monsieur le président Raynal la Compagnie des Alpes, on peut également parler de Transdev.

La réduction des dividendes est également un facteur de baisse. À la CDC, nos gestionnaires d'actifs gèrent 200 milliards d'euros ; la réduction des dividendes de notre portefeuille d'actions – plus de 90 milliards d'euros au total – pèse sur notre résultat.

Ce résultat tient enfin à l'évolution défavorable de certaines participations en raison de la baisse – même moindre en fin d'année – des marchés.

Le résultat net agrégé de 777 millions d'euros prend en compte les effets négatifs des difficultés rencontrées par La Poste. La livraison du courrier, comme vous le savez, s'est brutalement affaïssée en 2020, avec 1,6 milliard de lettres en moins ; cet affaïssement a un impact négatif de 1,3 milliard d'euros sur les comptes de La Poste. En 2020, les pertes de La Poste s'élèvent à 1,8 milliard d'euros.

Cet impact négatif sur les comptes de la CDC – de l'ordre de 750 millions d'euros – a été largement compensé par l'effet comptable de l'opération de rapprochement avec La Poste. Cet effet comptable correspond aussi à un effet économique, car ce sont des plus-values que nous avons intégrées dans nos résultats.

Si nous n'avions pas fait, l'année dernière, le rapprochement avec La Poste, le résultat du groupe CDC aurait été à peu près au même niveau que l'année précédente, à une cinquantaine de millions d'euros près. Il est important d'avoir cette information en tête.

L'année 2020 a vu aussi le rapprochement avec la Société de financement local (SFIL), grand acteur du financement des collectivités locales, du secteur hospitalier et de l'exportation. L'impact sur nos comptes a été assez marginal et plutôt positif.

Nous avons dû piloter notre bilan avec beaucoup de précautions pour protéger nos actifs. Mais, *in fine*, notre capacité d'intervention a été très peu touchée par cette année difficile. Nos fonds propres comptables ont baissé de 3 milliards d'euros, mais, si l'on ajoute les fonds d'épargne à la « section générale », ils sont de 51 milliards d'euros, ce qui correspond à une baisse de fonds propres de 6 %. L'effet est non négligeable, mais ne change en rien notre trajectoire financière et, surtout, notre capacité à intervenir au service du pays. C'est pourquoi nous avons pu mettre en place ce plan de 26 milliards d'euros d'investissement – c'est-à-dire un niveau d'investissements supérieur à ce que nous avons pu faire ces dernières années.

En 2020, notre contribution au budget de l'État s'élève à 514 millions d'euros, répartie entre, d'une part, 228 millions d'euros versés au titre de la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés, et d'autre part, 286 millions d'euros correspondant au versement de la moitié des résultats consolidés de la CDC, comme le prévoit la règle depuis quelques années.

L'apport de CNP Assurances s'élève à près de 4 milliards d'euros et se traduit dans les résultats comptables de La Poste ; celle-ci présente un résultat net de 2 milliards d'euros, alors que, sans l'opération de rapprochement, elle aurait affiché une perte de 1,8 milliard d'euros. À cela s'ajoutent les 6 milliards d'euros de fonds propres apportés par

CNP Assurances. Ainsi, le groupe public se retrouve avec, au total, plus de 18 milliards d'euros de fonds propres, au lieu de 10 milliards d'euros si l'opération « Mandarine » n'avait pas eu lieu. Ce rapprochement a donc permis, malgré une année très difficile, de donner à La Poste des moyens importants.

Nous avons joué notre rôle d'actionnaire en permettant à La Poste de ne pas verser de dividendes au titre de 2019 et, malgré le résultat comptable positif de 2 milliards d'euros, nous ne demanderons pas non plus de dividendes à La Poste au titre de 2020.

J'en profite pour féliciter et remercier les postières et les postiers qui se sont mobilisés tout au long de l'année 2020 pour maintenir les bureaux ouverts, alors que les difficultés opérationnelles étaient réellement importantes. Grâce à eux, les prestations sociales ont pu être versées ; c'était un des grands enjeux du confinement.

Lors de ma précédente audition, j'avais évoqué les grands axes du plan de relance. Ce plan, qui représente 26 milliards d'euros d'investissements, s'articule autour de quatre priorités : le financement de la transition écologique et énergétique (TEE) ; le soutien à l'économie ; la cohésion sociale ; la cohésion territoriale et l'habitat. Nous avons été très attentifs au déploiement de ce plan au plus près des territoires. Pour cela, nous nous appuyons notamment sur le réseau de la Banque des territoires, fort de 36 implantations territoriales - nous avons, la semaine dernière, inauguré l'antenne de Tours – et de 850 collaborateurs sur le terrain. Nous avons des moyens financiers accrus car le ministre des finances nous a autorisé de nouveaux emplois des fonds d'épargne. .

Sur les 26 milliards d'euros du plan de relance approuvés par la commission de surveillance, nous avons déjà déployé 7,7 milliards d'euros en 2020, soit deux fois le niveau d'investissement d'une année normale. Après les équipes de La Poste, je tiens également à féliciter les équipes de la Banque des territoires et de la CDC, qui ont vraiment été très présentes sur le terrain pour lancer tous ces investissements.

Concernant la TEE, nous avons déployé 1,4 milliard d'euros sur les 6,3 milliards d'euros annoncés. Les financements concernent les bus électriques, les nouvelles énergies renouvelables, ainsi que les bornes électriques pour les véhicules rechargeables.

Madame la présidente Primas, pour répondre à votre question, je suis en accord avec mon ami Nicolas Dufourcq. Les financements sont disponibles, nous pourrions étudier davantage de projets. En matière de TEE, beaucoup de projets viennent des territoires. Une des plus importantes sociétés énergétiques françaises est une société d'économie mixte (SEM) implantée dans le département de la Vienne. Récemment, je me suis déplacé dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, où Proviridis – une entreprise dans laquelle nous participons au capital – est en train d'installer les stations de distribution d'énergie du XXI^e siècle. Toutes ces initiatives existent ; s'il y en avait davantage, nous pourrions les financer. Nous gérons l'épargne de notre pays. Le fait que cette épargne soit abondante est une bonne nouvelle, et nous sommes en mesure de la déployer.

Vous avez évoqué la « banque du climat ». Il s'agit d'un projet mené conjointement avec Bpifrance. Plus de 30 milliards d'euros sont disponibles pour ces financements.

Au-delà de la TEE, nous soutenons les entreprises, notamment les commerces dans les villes petites et moyennes. Plus de 40 foncières sont déjà établies, 20 ne vont pas tarder à se mettre en place ; nous visons la centaine de foncières pour soutenir le commerce local. Ce dispositif très précieux permet de racheter des murs, soit pour les donner à bail à des conditions avantageuses, soit pour soutenir un commerçant propriétaire.

Nous avons abondé beaucoup de fonds gérés par Bpifrance, dont la restructuration financière a permis de doter l'organisme de 3 milliards d'euros de fonds nouveaux. Je peux évoquer également l'initiative portée avec les assureurs en matière de santé et de tourisme : 2 milliards d'euros d'investissement, dont 150 millions d'euros apportés par la CDC. Le soutien à l'économie nous mobilise donc largement.

Nous disposons d'une enveloppe de 500 millions d'euros pour la cohésion sociale. Le secteur est moins « consommateur » de fonds propres. Les investissements concernent notamment la rénovation d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), les établissements médicalisés pour les seniors et les services innovants numériques, notamment la télémédecine, notamment dans les zones rurales où les médecins sont moins nombreux.

Nous avons changé le nom de la direction des retraites et de la solidarité, qui s'appelle désormais la direction des politiques sociales. Il ne s'agit pas seulement de changer les mots, mais de montrer, à travers cela, combien le champ de cette direction s'est élargi.

Vous avez cité « Mon compte formation », dont le succès doit se poursuivre. Dans l'industrie, 500 000 postes ne sont pas pourvus. Le problème, c'est la formation des jeunes ; « Mon compte formation » peut contribuer à y répondre. Par ailleurs, dans le cadre du plan engagé par le Premier ministre, des soutiens nouveaux sont accordés aux jeunes cherchant des formations.

Enfin, nous avons engagé 3,6 milliards d'euros en faveur du logement. Avec CDC Habitat, nous pouvons faire beaucoup. L'an dernier, nous avons lancé un programme de 40 000 ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA), dont 5 000 dans les départements d'outre-mer.

Nous avons également participé au plan lancé par Emmanuelle Wargon en nous engageant à développer 30 000 logements sociaux. Le coût financier, naturellement, est massif.

Une difficulté est apparue. En effet, les programmes de construction ont connu un véritable coup d'arrêt. Beaucoup de municipalités ont peut-être été impressionnées par la demande des électeurs de réduire le rythme de construction, ainsi que par la lutte – légitime – contre l'artificialisation des sols. Il n'en demeure pas moins que notre pays a besoin de construire 400 000 logements par an pour loger les Françaises et les Français. Nous en avons également besoin pour soutenir l'activité des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics. L'an dernier, nous sommes passés à moins de 350 000 logements construits, dont 90 000 logements sociaux et sans doute moins cette année.

C'est un véritable sujet pour les élus locaux. Les financements sont disponibles, et l'abondante collecte nette des fonds d'épargne – 35 milliards d'euros – nous permet de financer et la rénovation thermique, qui se fait bien, et la construction, pour laquelle je suis un peu plus inquiet.

J'ai rappelé au début de mon propos que la Banque des territoires s'appuyait sur 850 collaborateurs répartis sur l'ensemble des 36 implantations sur le terrain. Dans le plan de relance, nous avons souhaité augmenter les délégations données à nos directeurs régionaux. Nous avons mis en place, pour chacune des collectivités territoriales, des collaborateurs référents dans nos équipes afin d'avoir un référent unique. Tout cela est complexe à mettre en œuvre en raison de la diversité des outils, qu'il s'agisse de l'ingénierie, de l'investissement en capital et du prêt. Ces référents présentent toute l'offre de la Caisse des dépôts et consignations à destination des élus. Ainsi neuf prêts sur dix et la moitié de nos investissements sont maintenant décidés localement, au plus près des territoires.

Nous sommes donc maintenant en capacité de décider vite, c'est pourquoi nous avons pu engager près de 8 milliards d'euros l'année dernière. Je suis très attentif à ce que le mandat donné à nos directions régionales soit un mandat en montant d'investissement, mais aussi en nombre d'opérations. Plutôt que quinze très gros dossiers, je préfère qu'il y ait des dizaines et des centaines de dossiers plus petits, mais qui soutiennent l'ensemble des territoires. Nos offres sont très équitables dans leur fonctionnement, notamment les prêts des fonds d'épargne dont les conditions sont les mêmes, quelle que soit la taille de l'acteur.

L'épargne accumulée – soit 36 milliards d'euros – a largement été réinvestie. Nous sommes au contact des acteurs territoriaux pour mobiliser cette épargne des Français et la gérer de la façon la plus efficace possible.

Je reviens sur une question du président Claude Raynal sur la revue de nos participations. Toutes les participations de la CDC ont bougé depuis le début de mon mandat, il y a un peu plus de trois ans. Je vous remercie d'avoir rappelé les trois critères que nous utilisons dans nos décisions et dans le dialogue avec la commission de surveillance : l'intérêt des entreprises concernées, l'intérêt général et l'intérêt patrimonial de la caisse.

Dans cette situation où certaines filiales sont en difficulté économique – je pense à la Compagnie des Alpes ou à Transdev –, la Caisse des dépôts et consignations jouera son rôle d'actionnaire pour accompagner ces sociétés dans leur adaptation.

En conclusion, nous poursuivrons le déploiement de notre plan de relance en 2021 sur un rythme voisin de celui de 2020. En une demi-année nous sommes parvenus à investir près de 8 milliards d'euros. Certes, nous n'allons pas investir 16 milliards en 2021, mais j'espère que nous pourrions tabler au moins sur 8 milliards de crédits. Nous allons continuer à nous appuyer sur les grands programmes nationaux, qui sont extrêmement efficaces. C'est une nouvelle façon pour l'État et les acteurs publics d'agir au plus près des territoires. Je pense aux programmes Action cœur de ville, Territoires d'industrie, Territoires d'innovation, Petites villes de demain et, bien entendu, au plan d'investissement d'avenir, qui fonctionne bien.

L'action de la CDC n'a jamais été aussi nécessaire qu'en temps de crise et nous comptons bien jouer notre rôle contracyclique, avec enthousiasme et énergie, au maximum de nos capacités, au service de notre pays et de la relance.

M. Claude Raynal, président. – Merci de cette présentation. Il est effectivement compliqué d'être synthétique lorsque l'on pèse plus de 1 200 milliards d'euros !

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'invitation conjointe par nos deux commissions est prévue par la loi PACTE, dont j'étais l'un des rapporteurs. Mon seul

regret sur cette loi – mais j’étais minoritaire –, est de ne pas avoir privatisé Aéroports de Paris (ADP) : l’État aurait fait une opération intéressante !

Vous avez évoqué le plan de relance, soit 26 milliards d’euros mis sur la table et pour cinq ans. À ce jour, un tiers de cette somme serait décaissée. Quatre priorités ont été définies : le développement économique ; la cohésion sociale ; la cohésion territoriale et l’habitat ; la transition écologique. Par ailleurs, la Banque des territoires lance avec Bpifrance un plan Climat de 40 milliards d’euros jusqu’en 2024, dont une quinzaine de milliards d’euros sur les sujets d’enjeux thermiques et écologiques des bâtiments pour les collectivités locales et les logements sociaux. Monsieur le directeur général, de quelle manière ces deux plans s’articulent-ils ? En outre, *quid* de l’ambition de la CDC de décarboner son portefeuille d’actifs ? C’est un objectif que vous poursuivez depuis quelques années déjà. Où en êtes-vous concrètement ? Comment mesurez-vous cette réduction de l’empreinte carbone ? Dans quelle mesure s’agit-il aujourd’hui d’un critère à la fois prioritaire et incontournable de votre gestion d’actifs ?

M. Éric Lombard. – Lors du plan de relance, nous avons augmenté notre volume d’investissements et nous l’avons recentré sur la relance. Or il se trouve que ce qui était prévu au titre du plan Climat a pu être intégré dans le plan de relance. Les 40 milliards du plan Climat présenté avec Bpifrance comprennent donc 6,3 milliards de la CDC au titre du plan de relance.

Sur la décarbonation de notre portefeuille, nous avons pris des engagements très forts de nous mettre en trajectoire de neutralité carbone en 2050. Nous souhaitons les tenir. Comment les mesurons-nous ? Tout un tas d’outils permettent de mesurer les émissions carbone d’une entreprise. Par exemple, sur notre marge de manœuvre la plus importante, les 200 milliards d’euros au titre de notre gestion d’actifs – les liquidités des fonds d’épargne et de la section générale –, nous avons baissé de 44 % l’empreinte carbone entre 2014 et 2020. Nous allons continuer au même rythme, selon nos engagements annuels. Cela peut certes compliquer la vie de tel ou tel acteur, mais cette réduction de notre bilan carbone n’est pas négociable.

Nous défendons la même ambition sur nos portefeuilles de crédit. Nicolas Dufourcq en parlerait plus savamment que moi. Quoi qu’il en soit, c’est plus compliqué avec les entreprises, notamment les PME. Nous devons donc réaliser un important travail de formation. Nous avons décidé, à ce stade, de ne pas couper les crédits d’une entreprise qui serait insuffisamment rapide à s’adapter à la trajectoire de l’accord de Paris. Nous faisons de la pédagogie, mais elle deviendra plus insistante au fil du temps.

Dernier point, ces méthodes seront naturellement appliquées à la CDC elle-même et à ses filiales. La Poste, par exemple, sera le premier acteur européen de logistique totalement décarboné, avec déjà la plus large flotte de véhicules électriques d’Europe, et nous sommes en train de changer tous les véhicules du réseau de la Banque des territoires.

Mme Sophie Primas, présidente. – Comme mes collègues sont très nombreux à vouloir vous interroger, je vais leur demander de faire preuve de discipline et de se montrer concis.

Mme Viviane Artigalas. – La loi PACTE a affecté le fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations, notamment en matière de représentation au sein de la commission de surveillance. L’étendue des interventions directes de la CDC, mais aussi *via*

ses filiales, est extrêmement importante, dans des domaines aussi larges que le logement, le tourisme, le numérique, l'économie des territoires. Vous nous avez parlé de votre implication dans le plan de relance, mais aussi dans les cycles plus normaux de notre économie.

Le rapport d'information sur l'avenir de La Poste recommande un renforcement du rôle de la commission de surveillance en matière de suivi du financement des missions de service public confiées à La Poste. Que pensez-vous de cette proposition et comment envisagez-vous le renforcement des prérogatives de la commission de surveillance en la matière ?

M. Hervé Maurey. – La CDC gère le droit individuel à la formation des élus. En janvier 2020, l'Inspection générale de l'administration (IGA) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont remis un rapport assez critique. Il y était notamment reproché à la CDC des délais trop longs, des réponses tardives et parfois incohérentes, des appréciations d'éligibilité différentes, des remboursements tardifs, etc. Où en êtes-vous aujourd'hui ? Combien de dossiers gérez-vous ? Vous avez démarré avec 600 demandes, vous en avez traité 1 500 en 2019 et vous escomptiez 10 000 demandes en 2020, j'imagine que vos prévisions n'ont pas été réalisées compte tenu de la pandémie ?

Par ailleurs, qu'en est-il de la gestion des contrats d'assurance-vie non réclamés ? Depuis la loi Eckert de 2014, vous récupérez au bout de dix ans les contrats pour lesquels les recherches ont été infructueuses, soit environ 5 milliards d'euros selon la Cour des comptes. Où en êtes-vous aujourd'hui en termes de stock, de flux et de demande des particuliers pour pouvoir récupérer ces fonds ? De manière complémentaire, le spectre est-il bien couvert ? Il me semble que vous ne pouvez pas gérer certains avoirs. Se profile aussi la question des contrats de retraite supplémentaire en déshérence. Aux termes de la loi PACTE, ces contrats seraient en déshérence au bout de la cent vingtième année de l'assuré. N'existe-t-il pas des marges de progression ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Dans son récent rapport sur la massification de la réhabilitation thermique des logements privés, Olivier Sichel a proposé de financer le reste à charge des ménages modestes ou des ménages qui ne peuvent pas accéder au crédit en raison de leur âge par un prêt avance mutation, qui est une formule de prêt viager hypothécaire remboursable lors du décès ou au moment de la vente du bien immobilier, augmenté des intérêts cumulés sur très longue durée. Il envisage que ce prêt avance mutation soit distribué par la Caisse des dépôts et consignations *via* la Banque postale. Comment voyez-vous le déploiement de ce prêt avance mutation avec ses risques spécifiques et à quel horizon ? Pourquoi le développement des dispositifs tels que le tiers financement ou les contrats de performance énergétique n'ont-ils pas été privilégiés ? Ne risquons-nous pas de créer des « gilets jaunes climatiques » ? Je pense plus particulièrement aux propriétaires de pavillon en province ou en banlieue : pour eux, la valeur verte sera synonyme d'appauvrissement, car ils verront leur seul patrimoine, qu'ils souhaitent transmettre à leurs enfants, hypothéqué et amputé.

M. Philippe Dallier. – Toujours sur le sujet du logement, vous nous avez dit être inquiet sur les objectifs de construction. Nous le sommes également. Seule la ministre du logement répète *urbi et orbi* que l'on atteindra l'objectif de 250 000 logements sociaux en deux ans, mais personne n'y croit !

Parmi les raisons pour justifier les mauvais chiffres de l'an dernier, vous avez évoqué la difficulté de construire pour les maires. C'est peut-être un peu court ! J'aimerais

vous interroger sur la réduction de loyer de solidarité (RLS) et ses conséquences. Le Gouvernement nous a vendu un certain nombre de dispositifs qui devaient aider les bailleurs sociaux à compenser les pertes de recettes de loyer : où en êtes-vous ? Un rapport de la Cour des comptes montre que les bailleurs ont levé le pied en matière de rénovation de leurs parcs, ce qui est une mauvaise nouvelle. Par ailleurs, ils devaient vendre des logements sociaux pour en construire d'autres. Or l'objectif n'est pas atteint. Quel est votre avis sur la mise en place de ces dispositions post-RLS ?

M. Patrick Chaize. – Comme l'a rappelé ma collègue Viviane Artigalas, le rapport d'information sur l'avenir des services publics de La Poste a été adopté à l'unanimité par la commission des affaires économiques le 31 mars dernier. Dans le cadre de ce groupe de travail, nous vous avons auditionné. Je souhaiterais que vous reveniez sur deux points devant les sénateurs des commissions des affaires économiques et des finances. Tout d'abord, pouvez-vous nous rappeler la position d'actionnaire majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations concernant le financement du déficit des missions de service public de La Poste ? Enfin, pouvez-vous nous décrire les moyens permettant à la CDC de jouer son rôle d'actionnaire de contrôle par rapport à La Poste depuis le rapprochement avec CNP Assurances ?

M. Michel Canevet. – Dans la perspective de l'examen de la loi de programmation pluri-pluriannuelle sur l'aide publique au développement, pourriez-vous nous rappeler les actions menées par la Caisse des dépôts et consignations sur des questions de solidarité avec les pays étrangers ?

Philippe Dallier vient d'évoquer le logement. Il est clair que nous sommes bien en deçà des perspectives que nous devons atteindre. Cette situation n'est-elle pas le résultat de la fusion entre les différents opérateurs prévue par la loi Élan ? Pour ce qui concerne le logement privé, malgré des taux d'intérêt extrêmement bas, la production n'est pas assez élevée. Ne faudrait-il pas booster le prêt à taux zéro ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Nous vous avons entendu le mois dernier dans le cadre du comité de suivi sur les conséquences économiques et environnementales de la fusion entre Veolia et Suez. Nous avons notamment émis des doutes sur l'intérêt de l'opération pour les collectivités territoriales, qui sont les premières clientes de Suez et de Véolia en France. Ces dernières craignent une hausse des prix résultant de l'affaiblissement de la concurrence. Le périmètre de l'accord de dimanche est plus satisfaisant que celui envisagé initialement puisqu'il garantit l'intégrité des activités de Suez en France. La CDC figure parmi les repreneurs potentiels. Cependant, Suez sera ramenée à 40 % de son activité antérieure. En se privant, notamment, d'actifs à l'international, Suez ne se prive-t-elle pas par la même occasion de son potentiel innovant ? Ne risque-t-elle pas de vivre un destin « à la Saur » ? La concurrence est formellement respectée aujourd'hui, mais, cantonnée au marché français, Suez peut-elle vraiment espérer concurrencer Veolia sur le long terme ? Pensez-vous que cet accord puisse réellement engager une dynamique positive pour les clients et usagers, notamment nos collectivités, et préserver les intérêts des salariés ?

M. Marc Laménie. – Vous avez évoqué l'implication de la CDC dans la Banque des territoires. Une mairesse d'un petit village des Ardennes a dû récemment renoncer à un prêt parce qu'on lui demandait un diagnostic du réseau d'eau potable alors qu'il s'agit d'un projet basique. Ce n'est déjà pas simple pour les petites communes, si elles doivent en plus renoncer aux possibilités de prêts à long terme, comment feront-elles pour réaliser les travaux

indispensables ? On dit qu'il faut simplifier : avez-vous des mesures de bon sens à nous proposer ?

M. Éric Lombard. – Sur les quatre missions de service public de La Poste, trois missions historiques sont insuffisamment compensées par l'État : l'aménagement du territoire, la distribution du courrier et l'accessibilité bancaire. Une meilleure compensation me paraîtrait logique. Quant au service universel postal, qui est devenu déficitaire dès 2018, sa compensation n'était pas jusqu'à ce jour envisagée. Le coût de cette mission de service public depuis l'effondrement du courrier en 2020 est considérable, de l'ordre de 1,3 milliard d'euros. La Poste va s'engager à faire des efforts de productivité accrue, mais le déficit résiduel devra être compensé par l'État. La commission de surveillance a pour mission de suivre ces éléments chiffrés et de veiller à ce que cette compensation soit assurée pour ne pas diminuer les moyens de La Poste et ceux de la CDC.

Patrick Chaize m'a questionné sur les moyens d'exercer le contrôle sur La Poste. Il existe des moyens techniques habituels, notamment ceux votés dans le cadre de la loi PACTE. La CDC est majoritaire au sein du conseil d'administration de La Poste et nous avons des représentants au conseil d'administration de la Banque postale. J'ai également des entretiens réguliers avec Philippe Wahl.

En ce qui concerne les fonctions « régaliennes » – la finance, le contrôle des risques, l'audit, la conformité – les filières établies sont très solides. Elles nous permettent d'avoir toute l'information et de donner les directives que nous jugeons utiles. Sur les filières non régaliennes, les coordinations établies nous permettent d'être efficaces ensemble – je pense à l'opération France services ou à la logistique urbaine. Les équipes de La Poste jouent le jeu avec une totale transparence. La commission de surveillance suit d'ailleurs les choses de près, en plénière ou dans le cadre de son comité stratégique.

Effectivement, le rapport sur le financement de la formation des élus a été critique. Le droit individuel à la formation des élus locaux (DIF élus) peut être puissamment transformé, mais des ordonnances ont été prises la semaine dernière. Le DIF élus sera confondu avec « Mon compte formation » dont vous avez salué le succès. Nous disposerons donc d'un outil plus efficace, plus moderne, plus homogène et qui permettra de répondre rapidement à l'ensemble des demandes.

En fin d'année, nous avons dans nos livres 6,5 milliards au titre de ces contrats non réclamés ; 9,9 millions de comptes ont été transférés pour un montant moyen de 650 euros. En 2020, nous avons enregistré 1,2 million de vues sur le site et 780 000 visiteurs uniques. L'année dernière, nous avons restitué 405 millions d'euros à des bénéficiaires directs pour un total de 186 000 demandes, 87 % par le site et le reste par courrier. C'est un système qui fonctionne bien puisque je reçois beaucoup moins personnellement de lettres de réclamation qu'il y a deux ou trois ans.

Les contrats d'assurance-vie dits de retraite ne sont pas aujourd'hui concernés, mais la question est en train d'être étudiée. Nous avons simplement émis une réserve, qui a été entendue : la Caisse des dépôts et consignations n'est pas une compagnie d'assurance, elle peut reprendre ces contrats non réclamés, mais en versant un capital et non une rente, qui demanderait la mise en place d'outils onéreux.

Madame Dominique Estrosi Sassone, la Banque postale s'est portée volontaire rapidement, mais nous souhaitons vivement que l'ensemble des réseaux bancaires puissent

financer la rénovation thermique des bâtiments. Cette proposition, issue du rapport d'Olivier Sichel, ne vise pas à se substituer à des dispositifs existants. Il a néanmoins la vertu de permettre notamment à des ménages modestes d'avoir accès à la fois à l'expertise et au financement. Je ne partage pas votre point de vue sur le risque de nouveaux « gilets jaunes ». La rénovation thermique d'un logement en augmente sa valeur, c'est une façon de protéger le patrimoine. Ces travaux diminuent également les dépenses énergétiques, à tel point que nous avons envisagé de financer ces travaux grâce aux économies réalisées. Quoi qu'il en soit, on peut faire le pari que, dans la plupart des cas, au moment de la cession ou de la transmission du logement, l'amélioration de la valeur du bien couvrira les frais des travaux.

Où en sommes-nous sur la RLS ? Grâce aux efforts considérables des acteurs du logement social, cette baisse de revenus a été surmontée. Nous suivons très attentivement les comptes de 750 organismes de logement social, avec lesquels nous avons un encours de crédit de 170 milliards d'euros. Leur situation d'ensemble est rétablie, nous n'avons pas d'inquiétude à ce sujet. Par ailleurs, les rapprochements prévus par la loi Élan ont bien eu lieu. La baisse du rythme de construction, que j'ai évoquée dès mon propos introductif, n'est pas liée à une faiblesse des organismes, mais au fait que nous manquons de projets dans les collectivités. Pour conclure sur ce point, CDC Habitat, au-delà des 40 000 VEFA et des 30 000 logements sociaux est aussi intervenue en soutien d'organismes qui faisaient appel à nous. Dans mon propos liminaire, j'ai oublié d'évoquer les prêts participatifs mis en place par la CDC. Merci de m'avoir donné l'occasion de le faire, monsieur Dallier, car il s'agit d'un soutien important. Ces prêts sont très avantageux : les organismes ne s'y sont pas trompés puisque nous en sommes déjà à 750 millions d'euros de crédits utilisés.

Les dispositifs pour le logement sont innombrables. C'est une décision des élus de maintenir le rythme de construction tout en modifiant le mode de construction. Nous devons construire des logements qui soient au meilleur niveau sur le plan écologique, à la fois dans la construction et dans l'exploitation.

Vous avez évoqué le rapprochement entre Suez et Veolia : mon week-end fut moins familial que prévu ! Les responsables des deux maisons ont conclu un accord dimanche dans la soirée ; il a été validé dans la nuit par le conseil d'administration, qui savait ce qu'il faisait. Nous avons suivi cela de très près, et nous pensons que le nouveau Suez, avec 7 milliards d'euros de chiffre d'affaires et des équipes talentueuses, et en s'appuyant sur des actionnaires qui se sont d'ores et déjà engagés à financer des développements futurs, aura les moyens d'assurer la qualité de service en France, avec un niveau de concurrence déjà très élevé – au-delà de Suez et de la Saur, de nombreuses collectivités passent en régie. En tout cas, l'avenir de Suez dépendra évidemment des choix qui seront faits par sa direction. Cette société peut se réinventer un nouvel avenir. Les accords passés assurent une protection de la situation de l'ensemble des salariés de Suez pendant quatre ans, ce qui laissera le temps à la société de retrouver un bon niveau de développement. Nous serons nous-mêmes attentifs - j'ai proposé que nous soyons actionnaires du nouvel ensemble, et nous jouerons notre rôle d'actionnaire responsable, à côté de fonds qui seront sûrement intéressés aussi par la situation des salariés, mais peut-être un petit peu moins que nous !

M. Laménie a évoqué une collectivité des Ardennes, mais sans en donner le nom. D'une manière générale, avant d'entamer des travaux, il n'est jamais mauvais de prévoir un peu d'ingénierie. Vous avez parlé d'un diagnostic ; c'est un peu différent, certes. D'ailleurs, nous finançons souvent l'ingénierie préalable par des subventions. Le plus simple serait que vous m'adressiez les informations utiles par courriel, et je demanderai à M. Patrick François,

notre directeur régional, de prendre contact avec cette maire pour trouver une solution appropriée : nous sommes au service des élus.

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – J’ai justement, moi aussi, une petite liste de dossiers en suspens...

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Je ne peux m’empêcher de réagir à vos propos sur la construction. Vous dites qu’il n’y a pas assez de projets. Je pense qu’il faut que vous entriez, avec le Gouvernement, dans une réflexion sur les ressources des maires, qui savent compter, et qui ne perçoivent plus de taxes d’habitation, et ne sont pas compensés sur la taxe foncière sur les logements sociaux. C’est un sujet qui est oublié, en règle générale, par Mme la ministre du logement et par son entourage, alors que c’est le levier le plus important.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Vous avez fait part de vos craintes pour cette année, notamment pour le secteur du logement. Ces craintes sont partagées ! Vous avez encouragé les collectivités à maintenir le rythme des constructions de logements sociaux. Dans un contexte où les élus manquent de visibilité sur leurs finances, ils se montrent soucieux de répondre aux enjeux démographiques et économiques sans sacrifier pour autant l’aspect environnemental, et dans le respect de nouvelles contraintes à venir, comme le zéro artificialisation nette. Il faut donner aux élus les moyens de mettre en œuvre leur projet d’urbanisme, même si ces constructions ne concernent pas que les métropoles : l’essentiel des 40 000 logements sociaux précommandés par la CDC Habitat fin 2020 se trouveront dans des zones tendues. Pourtant, les territoires ruraux sont en demande. Il ne faut pas les oublier, et il faut favoriser également le logement intermédiaire. Ne craignez-vous pas que le budget prévu pour le plan de relance ne puisse pas être engagé en 2021 sur des projets, faute de visibilité et d’une reprise suffisamment dynamique ?

Je souhaite aussi vous interroger sur la centaine de foncières dont vous avez parlé, destinées à racheter un certain nombre de petits commerces – 6 000, avez-vous dit – dans le programme Action cœur de ville. Pouvez-vous nous détailler leurs modalités de collaboration avec les collectivités locales ?

M. Jean-Pierre Moga. – Sur les 100 milliards d’euros du plan de relance, la CDC participe pleinement à l’effort national en mobilisant 26 milliards d’euros de fonds propres. Il y a les mesures d’urgence, et les mesures de transformation. Pouvez-vous nous détailler, parmi les fonds propres qui seront investis, ceux qui seront consacrés au soutien à court terme de l’économie, et ceux qui seront alloués à des mesures de plus long terme de transformation structurelle ? Prévoyez-vous des retards dans la mise en œuvre de certaines mesures du plan de relance ? Au cours des six premiers mois de l’année passée, l’investissement des entreprises a baissé de 22 %, une chute sans précédent en temps de paix. La reprise prévue en 2021 ne suffira certainement pas à combler l’énorme déficit d’investissement causé par la crise de la covid, qui semble malheureusement se prolonger. Comment peut-on encourager et accélérer l’investissement dans ces conditions ?

La question du remboursement des prêts garantis par l’État (PGE) est cruciale, avec les premières tranches prévues pour ce mois d’avril. Quelque 600 000 entreprises ont bénéficié d’un montant total de 132 milliards d’euros. Environ 95 % de ces bénéficiaires étaient des PME. Or, 6 à 8 milliards d’euros pourraient ne pas être remboursés. Si le Gouvernement a accordé des reports de remboursement, à moyen terme l’épée de Damoclès de la solvabilité menace la soutenabilité du système bancaire et la dynamique de notre

écosystème entrepreneurial. Face au risque d'une baisse prolongée de l'activité, quelles mesures proposez-vous ? Pour renforcer les fonds propres des PME et des TPE, ne faudrait-il pas transformer une partie des PGE en subventions d'exploitation, ou en avances, conditionnées, pour les secteurs les plus sinistrés ?

Mme Anne Chain-Larché. – Dans le plan de relance, environ 8 milliards d'euros sont consacrés aux entreprises fragilisées. Au cours des deux premières années, 80 % de cette somme devait être mobilisée. Au bout de sept mois, où en êtes-vous ? Compte tenu des fermetures administratives, beaucoup trop longues, de certaines entreprises, une augmentation des crédits consacrés à leur soutien est-elle envisagée ?

M. Vincent Segouin. – Ce matin, le ministre des finances a annoncé que l'annulation d'une partie de la dette des entreprises serait sûrement nécessaire, parce que celles-ci n'auraient pas la capacité de rembourser leurs prêts garantis par l'État (PGE). Vos prévisions de contentieux sont-elles encore fiables ? La CDC pourra-t-elle supporter les conséquences de ces défauts ? Ou bien sera-ce à l'État de vous les rembourser ? Vous avez dit qu'il fallait continuer le soutien financier jusqu'à une relance totale. À combien estimez-vous la réserve financière mobilisable de la CDC ?

M. Serge Babary. – Comme ancien maire de Tours, je tenais à vous remercier d'avoir signalé l'intérêt de votre installation dans cette ville ! L'année dernière, nous avons eu l'honneur de vous accueillir devant notre commission des affaires économiques. Vous aviez évoqué les fonds résilience, et fait part de votre satisfaction quant à leur mise en place dans la plupart des régions. Quelle est la situation un an plus tard ? Vous évoquiez aussi l'espoir de bénéficier de fonds européens en complément. Avez-vous pu aboutir dans cette démarche ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Vous avez évoqué le dispositif « Mon compte formation ». Quelle dynamique constatez-vous ? Est-il suffisant pour répondre au défi de la relance et aux besoins des entreprises ? La Banque des territoires est un acteur majeur, dont les pratiques sont particulièrement observées, et exemplaires. Quelle est la stratégie de la société forestière, votre filiale ? Traduit-elle votre ambition de décarbonation ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Le tourisme emploie une personne sur dix dans le monde, et c'est le secteur le plus fragilisé par l'épidémie. M. Jean-Baptiste Lemoyne a annoncé que la perte du secteur en France représentait 60 milliards d'euros en 2020. Comment la CDC permettra-t-elle aux entreprises du secteur du tourisme non plus de tenir bon, mais de rebondir après la crise ?

La France fait partie des grands pays industrialisés qui ont perdu beaucoup d'industries depuis une décennie. Celles-ci ont été remplacées par les activités de l'économie des services. Ce choix, ajouté à un coût particulièrement bas de la main-d'œuvre dans les pays étrangers, a permis à certaines entreprises de se délocaliser et créé une situation de dépendance industrielle, notamment mise en exergue par la pénurie de masques, de respirateurs et de médicaments. Actuellement, 80 % des principes actifs pharmaceutiques sont fabriqués en Chine. Quelles actions concrètes sont engagées par la CDC pour promouvoir la réindustrialisation du pays ? Comment s'assurer que cette réindustrialisation restera en concordance avec les objectifs environnementaux ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Oui, comment le volontarisme de la réindustrialisation et de la relocalisation peut-il être accompagné, voire promu par la CDC ? C'est un enjeu très important, notamment pour la transition énergétique.

Je ne suis pas d'accord avec votre analyse selon laquelle la RLS serait indolore parce que la situation des organismes serait bonne ; elle est bonne puisqu'ils ont moins investi pour la rénovation et la construction. Toutes les études de la Cour des comptes montrent que la dégradation n'est pas immédiate, mais intervient sur la longue durée, puisque c'est un système qui endette les organismes sur le long terme.

Vous avez parlé à juste titre des efforts de la CDC dans le plan de relance, avec CDC Habitat et les prêts participatifs. Les prêts participatifs ont eu un grand succès parce qu'ils étaient attractifs et utiles, mais il semble que la deuxième génération de prêts participatifs soit moins intéressante, et essentiellement prévue pour la rénovation, alors qu'on a besoin de ces prêts pour la construction. En effet, la baisse de la construction n'est pas uniquement due à un désintérêt des maires : il y a la question de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et, s'il y a besoin de beaucoup de fonds propres pour réussir les opérations, les organismes hésitent – à cet égard, la RLS a un impact considérable. Êtes-vous disponible pour négocier des prêts participatifs se situant dans la continuité de ce qui a été fait précédemment, et en ouvrant leur champ à la construction ?

Le débat mérite d'être approfondi sur ce qu'a dit Mme Estrosi Sassone. Vous faites le pari que les prix de l'immobilier resteront toujours en hausse. Dès qu'ils baisseront, gare aux systèmes de subprime à l'américaine, aux dépréciations et à la hausse des taux ! Cela pourrait déstabiliser considérablement des ménages très modestes.

Mme Valérie Létard. – Je souhaite vous interroger sur l'accompagnement, par la filiale de la CDC qu'est la Banque des territoires, du canal Seine-Nord. Il est prévu dans la convention de financement que la CDC sera également aux côtés de la région dans la réfection et le financement du canal, dès lors que la société aura été mise en place et qu'elle étudiera avec attention les projets d'investissement et les plateformes. Dans ce cadre, le financement du canal Seine-Nord s'élève à 5,1 milliards d'euros, selon un plan de financement réparti entre 1 milliard d'euros de contribution de l'État, 1 milliard d'euros des collectivités, 2 milliards d'euros de l'Union européenne et 841 millions d'euros d'une contribution d'équilibre, sur la partie des collectivités, sous forme de subventions ou par des emprunts levés via la Société du canal.

La région des Hauts-de-France et les quatre départements concernés s'orientent, comme le prévoit la convention, vers le financement par la Société, *via* un ou plusieurs emprunts, de leur contribution. Dans ce cadre, la Société a organisé en février dernier, en lien étroit avec les collectivités, une consultation bancaire pour une enveloppe de 60 millions d'euros sur une durée de vingt ans. La Banque des territoires, qui constitue un partenaire financier privilégié sur ce type de projets, a été consultée comme les autres établissements. Elle a fait savoir qu'elle estimait la durée de financement trop courte par rapport à ses critères d'intervention. On ne peut que regretter l'absence de participation de la Banque des territoires au financement de ce projet d'infrastructure pourtant majeur pour cet unique motif technique ; et on ne peut qu'espérer sa participation aux consultations à venir, monsieur le directeur général. Évidemment, elle sera aussi attendue sur la question des ports intérieurs, puisque ceux-ci seront du ressort des collectivités.

Des contrats territoriaux de développement seront consacrés à tout l'accompagnement de la stratégie de développement, notamment pour les abords des ports intérieurs et tous les travaux d'investissement qui porteront sur les collectivités. Là aussi, monsieur le directeur général, vous êtes attendu. En clair, comment et dans quelles

proportions la Banque des territoires se mobilisera-t-elle de façon concrète pour ce grand investissement stratégique ?

M. Franck Montaugé. – Vous avez évoqué votre action contracyclique, quand le pays en a besoin. La CDC pourrait-elle s’engager dans la réassurance agricole par gros temps ? Nous subissons en ce moment un épisode de gel, et vous connaissez le succès tout relatif de la pénétration de l’assurance dans l’agriculture. On pourrait souhaiter que tous les agriculteurs soient assurés, d’une manière ou d’une autre, sur l’ensemble du territoire, les assurances n’étant pas exclusives d’autres dispositifs – je pense notamment au fonds de mutualisation, à l’épargne de précaution, etc.

Mme Sylviane Noël. – Le Sénat examinera bientôt le projet de loi climat et résilience, qui compte parmi ses dispositions la trajectoire du zéro artificialisation nette. Cette trajectoire va inévitablement aboutir à une flambée du coût de la construction, puisque les opérations de renaturation, de déconstruction, de réversibilité des bâtiments, de dépollution des sols ne seront pas neutres financièrement pour les collectivités. Comment la CDC envisage-t-elle d’accompagner les élus dans ces nouveaux enjeux ?

M. Yves Bouloux. – Ma question portera sur les fonds souverains régionaux. Le 22 mars 2021, la région Auvergne-Rhône-Alpes a lancé son fonds souverain pour aider les entreprises régionales en difficulté face à la crise sanitaire et leur permettre de grandir par la suite. Doté aujourd’hui de 70 millions d’euros, le fonds devrait atteindre à terme 100 millions d’euros. De nombreuses régions devraient suivre. Quelle est votre position sur ces fonds souverains régionaux ? Faudrait-il poser un cadre juridique ?

M. Éric Lombard. – J’ai entendu votre remarque sur l’impact de la taxe foncière sur les logements sociaux, et j’en prends acte, mais le pouvoir fiscal n’a pas encore été attribué par le Parlement à la CDC !

Les 40 000 logements sociaux précommandés ne sont pas forcément en zone tendue : j’étais il y a quelques mois dans la belle ville de Brive-la-Gaillarde, où CDC Habitat va construire des logements. Nous essayons d’utiliser ce programme pour compléter ce que nous faisons dans le cadre d’Action cœur de ville. Nous sommes attentifs à développer un maillage le plus large possible. Il y a beaucoup de logements intermédiaires dans les 40 000 prévus.

J’ai beaucoup insisté pour que les foncières soient construites sur des ressorts relevant de la décision des élus. En Bretagne, les élus ont souhaité que ce soit régional – ce qui n’empêchera pas les foncières dans certaines grandes villes bretonnes. En Vendée, une foncière couvre Fontenay-le-Comte et La Roche-sur-Yon. C’est la liberté des élus de choisir le ressort territorial de ces foncières. Ce sont le plus souvent des sociétés d’économie mixte : nous sommes co-actionnaires avec les collectivités locales. Nous avons une équipe, nous mettons du capital, un peu de dette, et on publie un numéro de téléphone ou une adresse e-mail pour que les commerçants puissent se signaler. Dans plusieurs villes, auprès des adjoints chargés de l’activité économique ou du commerce, des fonctionnaires municipaux chargés des commerces ont une bonne vision de ce qui se passe. Le maire de Saumur, par exemple, avait acheté un terrain derrière la mairie, où il permettait à des projets, tous les mois, de s’expérimenter.

Dans ce plan de relance, nous ne faisons pas de soutien à court terme. Ce n’est pas notre rôle, c’est celui des PGE. Mais nous avons mis 2 milliards d’euros à disposition des

acteurs du logement social en mars dernier. Tout ce que nous faisons vise à assurer une transition vers une économie plus durable, plus inclusive et à inscrire vraiment notre économie dans ce mouvement profond. Vous évoquez un risque de retard. J'espère avoir réussi à vous convaincre. L'État, évidemment, a dû attendre que le budget soit voté. La CDC est pleinement sur le terrain. Et l'action européenne se déploie selon une temporalité plus lente – c'est la force, mais parfois la faiblesse, de l'Europe – puisque le plan européen n'a pas encore été voté par tous les pays qui composent l'Union européenne.

Je ne pense pas qu'on puisse transformer les PGE en subventions, car ils sont déjà largement garantis par l'État – à hauteur de 90 %, pour un total de 130 milliards d'euros. Mais je suis bien d'accord, pour les entreprises fragiles, il faut un relais en fonds propres. Beaucoup d'idées ont été proposées. Souvent, les chefs d'entreprise ne veulent pas ouvrir leur capital, même à des acteurs publics ou à des fonds ayant une préoccupation d'intérêt général. En effet, quand on est un entrepreneur, avoir un actionnaire minoritaire, même si cela apporte des fonds, cela change la vie. Nous devons trouver des solutions pour qu'ils l'acceptent, notamment dans les entreprises moyennes, et pour mettre en place les outils idoines. Avec les assureurs et le ministère, au-delà de la nouvelle initiative sur les prêts participatifs, nous allons mettre en place une enveloppe de 14 milliards d'euros de prêts participatifs avec une vision plus longue, notamment pour remplacer le PGE pour des entreprises qui en auraient besoin. Nous pensons qu'il faut aussi une enveloppe en capital, pour assurer un soutien selon un maillage fin.

Nous ne sommes pas sûrs d'avoir une bonne vision de la situation réelle des entreprises fragilisées, car elles sont très soutenues par le chômage partiel et les reports de charges. Comme vous, je souhaite que nous veillions, dans les mois qui viennent, à ne pas laisser tomber une entreprise qui, par ailleurs, aurait des perspectives.

Vous m'interrogez sur la charge des PGE non remboursés : elle incombera à l'État. Bpifrance et la Banque postale participent au PGE. S'il y a de la casse, comme on dit entre banquiers, ils prendront leur 10 % de perte, mais pas plus. Quelles sont les réserves financières de la CDC ? Dans le plan d'investissement, nous avons 26 milliards d'euros ; pour commencer, nous allons utiliser largement ; mais nous avons des moyens supplémentaires pour faire plus ou en cas de choc financier.

Pour les fonds régionaux, 470 millions d'euros ont été engagés, dont 143 millions d'euros par la Banque des territoires. En 2020, nous avons déjà versé 310 millions d'euros aux opérateurs, qui avaient pu en plus bénéficier de 115 millions d'euros de prêts, au bénéfice de 17 200 entreprises.

Les questions de capital pour les entreprises sont des questions complexes. On peut distribuer 130 milliards d'euros de PGE à 660 000 entreprises en trois mois, en s'appuyant sur la capillarité de nos réseaux bancaires. Mais pour le capital, ce sont des sujets individuels, entreprise par entreprise. On ne peut pas avoir une grande machine nationale pour s'en occuper : il faut des fonds nationaux pour les grandes entreprises ou certains secteurs techniques, ou bien s'appuyer sur des initiatives régionales. En fait, tous les types de structures sont bienvenus. S'il n'y avait pas les élections régionales bientôt, j'aurais déjà entrepris de réfléchir à cette question avec les présidents de régions. Je prendrai contact avec les élus renouvelés ou nouveaux pour voir comment établir au niveau régional les modalités d'intervention en capital. Évidemment, nous serons très attentifs à la qualité de ce qui est fait.

Les fonds européens, eux, arriveront quand leur base juridique entrera en vigueur. Certains fonds d'*InvestEU* ou de la Banque européenne d'investissement sont déjà disponibles, pour le logement social ou la transition écologique. Pour les 700 milliards d'euros, il faudra attendre plus longtemps.

Le dispositif « Mon compte formation » touche 33 millions de Français, qui ont un compte : c'est un grand succès populaire. Le Gouvernement constate qu'il coûte un peu plus cher que prévu. Nous réfléchissons à la modulation des dépenses de formation.

La société forestière a une charte de développement durable. Nous sommes fondateurs d'un club qui s'appelle « Carbone, forêt, bois » et nous travaillons avec des forêts gérées de façon durable. Pour gérer durablement la forêt et maintenir ce puits de carbone, il faut faire des coupes régulières. Sinon, les arbres tombent et, quand un arbre pourrit, il renvoie dans l'atmosphère le carbone accumulé au cours de sa vie.

Pour les entreprises de tourisme, nous mettons en place de nombreux outils. Là aussi, il faut un maillage fin. Nous avons un fonds sur le tourisme social, sur les sociétés de tourisme de petite taille...

Sur la réindustrialisation, dans la pharma ou d'autres secteurs, je partage votre avis. Territoires d'industrie est un projet vraiment utile : l'idée est d'éviter que les usines Tesla aillent s'installer à Berlin, pour se rendre compte ensuite que l'État allemand est moins réactif que nos collectivités locales. Mieux vaut organiser, comme nous le faisons à Chalon-sur-Saône, par exemple, ou ailleurs, des friches clés en main, où les projets peuvent s'implanter, avant de chercher les financements pour le développement de l'usine.

Vous avez raison, madame Lienemann, la nouvelle tranche de prêts participatifs se fait à des conditions plus onéreuses. Dans le cadre du deuxième plan logement, j'avais négocié avec les acteurs du logement social, ce qui s'était conclu par la signature d'un accord à l'Hôtel de Matignon, avec Édouard Philippe, par lequel nous engageons 800 millions d'euros de prêts participatifs, à des conditions saluées par les acteurs du logement social – moins par la commission de surveillance, car coûteuses pour l'établissement public ! Mais nous avons dû mettre une limite à ce projet, car notre budget est mobilisé sur de nombreux fronts en même temps. C'est pourquoi les nouvelles tranches sont un peu plus coûteuses. Je pense tout de même qu'elles financent la construction, car c'est notre priorité. Pour la rénovation, il y a les éco-prêts, qui sont très abondants et offrent des conditions intéressantes.

Je ne pense pas que le manque de fonds propres soit le facteur bloquant. CDC Habitat et Action Logement, ainsi que d'autres grands acteurs, ont injecté des fonds propres à la suite de la loi Élan, pour renforcer les acteurs.

Pour le canal Seine-Nord, ce sont les conditions du cahier des charges qui ont rendu difficile pour la Banque des territoires de se positionner dans un premier temps. Cela dit, ce genre de projet s'étale dans le temps – parfois trop – et nous espérons être plus présents dans les phases suivantes. Nous travaillons évidemment avec la région pour nous positionner sur le financement des zones d'aménagement, des plateformes multimodales, des zones d'activités... Les ports sont des infrastructures dont le financement fait vraiment partie du mandat de la CDC. Tout ce qui les environne, sur le plan du développement industriel et économique, nous concerne aussi.

Je connais bien l'assurance. C'est un magnifique métier, mais ce n'est vraiment pas celui de la CDC. Si nous le développons, cela utiliserait des fonds propres et des talents.

M. Franck Montaugé. – Je pensais surtout à la réassurance...

M. Éric Lombard. – C'est un métier très proche – même, les deux métiers sont en train de converger, à mon avis. Certes, nous avons un grand assureur dans le groupe, CNP Assurances, mais il fait peu d'assurance de risques. Vous ne pourrez donc pas compter sur nous pour de la réassurance agricole.

Mme Noël m'interroge sur l'accompagnement de la CDC pour les conséquences de l'artificialisation des sols. Oui, tout coûtera plus cher. C'est pourquoi nous avons été très attentifs à ce que la loi Élan prévoie la possibilité de faire des offices fonciers solidaires, qui permettent aux organismes de construire des logements sans être propriétaires de leur sol. Tous les éléments d'aménagement urbain qui permettront de construire davantage « la ville sur la ville » sont bienvenus. Démolir des bâtiments anciens peut être utile aussi, pour reconstruire des bâtiments plus écologiques et plus durables. Certains de nos prêts peuvent y aider, comme les prêts Gaïa. Il faudrait sans doute renforcer notre boîte à outils.

J'ai évoqué les fonds souverains régionaux en parlant de la diversité d'outils dont nous avons besoin. Nous avons tout l'arsenal juridique nécessaire pour monter toutes sortes de fonds : il suffit de déterminer, à chaque fois, l'enveloppe, les partenaires, les risques et le mandat. En début de confinement, nous avons avancé sur des fonds régionaux, avec un mandat très particulier, comprenant la distribution de prêts, dont certains vont se transformer assez vite en subventions : nous n'allons pas récupérer l'intégralité du capital qu'on y aura mis, mais ce fut très précieux en début de crise !

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – Merci. C'est toujours un plaisir de vous entendre. Le bilan de la CDC représentant quasiment la moitié du PIB français, il n'est pas étonnant que vous soyez questionné sur l'ensemble des questions économiques du pays...

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Merci d'avoir répondu aux très nombreuses questions de notre commission et de celle des finances. Beaucoup de sujets rapprochent nos deux commissions. Ce que vous avez dit sur la part de l'Europe dans le plan de relance – 30 % – nous inquiète un peu : si les décisions ne viennent pas, l'argent manquera ! L'arrêt rendu par la cour allemande la semaine dernière n'est pas très rassurant à cet égard...

La réunion est close à 13 heures.

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

Mardi 11 mai 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 17h25.

Mercredi 12 mai 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Proposition de loi pour un élevage éthique, juste socialement et soucieux du bien-être animal - Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)

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

Objectif de « zéro artificialisation nette » à l'épreuve des territoires - Présentation du rapport d'information

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous propose d'entendre à présent nos collègues Jean-Baptiste Blanc, Anne-Catherine Loisier et Christian Redon-Sarrazy pour la présentation de leur rapport à trois voix sur l'objectif de « zéro artificialisation nette » à l'épreuve des territoires. C'est bien sûr un sujet que nous aurons l'occasion de discuter lors de l'examen du projet de loi Climat et Résilience.

M. Jean-Baptiste Blanc. – Nous avons travaillé tous les trois sur l'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires, et vous constaterez que nous proposons de développer le titre de ce rapport en reprenant trois propositions : territorialiser, articuler et accompagner. Au cours des auditions, nous avons rencontré des acteurs d'un bout à l'autre de la chaîne. Ce rapport vous est proposé comme une feuille de route, un outil préalable au travail législatif que nous allons mener sur le projet de loi Climat et Résilience.

M. Christian Redon-Sarrazy. – La mission qui nous était confiée était de mettre l'objectif de « zéro artificialisation nette », porté par le Gouvernement, à l'épreuve de nos territoires. Nous avons mené pendant près de deux mois une trentaine d'auditions. Sur ce sujet

si vaste, nous avons reçu les associations d'élus, les représentants du Gouvernement et de la Convention citoyenne bien sûr ; mais aussi des urbanistes, des aménageurs publics et privés, les principaux syndicats agricoles, l'Office de la biodiversité, les représentants de la grande distribution et les logisticiens, les architectes, des professeurs de droit, des organismes de logement social, des bureaux d'études... Nous avons souhaité entendre toutes ces voix, car elles permettent de prendre la mesure de l'ampleur des enjeux soulevés. Elles reflètent aussi le dynamisme et la diversité des écosystèmes locaux. Ce sont tous ces acteurs qui font vivre les projets de territoire au quotidien, avec comme fers de lance, les collectivités locales qui sont chargées de la planification en matière d'urbanisme et d'aménagement et de sa mise en œuvre concrète. Un dernier mot sur la méthode : notre commission examinera dans quelques semaines le projet de loi Climat et Résilience, qui comporte désormais près d'une trentaine d'articles relatifs à la lutte contre l'artificialisation. Notre rapport d'information n'a pas pour objet de se substituer au travail législatif que la commission mènera sur le texte. Il ambitionne de préparer ce travail en tirant les constats, en nuancant parfois les chiffres mis en avant par le Gouvernement, et à offrir une grille d'analyse. Il entend surtout proposer un « fil conducteur », c'est-à-dire des orientations sur lesquelles nous pourrions tous nous accorder pour entamer l'examen du projet de loi et y imprimer la marque de notre assemblée sénatoriale.

Venons-en tout d'abord aux constats. Sans vouloir citer trop de chiffres, voici les principaux : la France artificialise en moyenne 28 000 hectares par an. Selon les données, entre 5 % et 9,5 % du territoire français seraient aujourd'hui considérés comme artificialisés. Comment expliquer cette dynamique d'artificialisation ? Un temps tirée par la croissance des villes et de l'activité économique, la consommation d'espace agricoles, naturels et forestiers est aujourd'hui très majoritairement liée à la construction de logements dans les zones périurbaines. L'artificialisation est en effet le reflet des évolutions de la société : le développement des périphéries des métropoles, des zones littorales, la forte demande de logement individuel, la relative déprise agricole, mais aussi la cherté des prix du foncier qui éloigne de plus en plus les ménages.

Le rythme d'artificialisation soulève des inquiétudes légitimes. Du point de vue environnemental, elle affaiblit les continuités écologiques et détruit des réserves de biodiversité. Elle augmente le ruissellement de l'eau et appauvrit les sols du point de vue organique. Le revêtement des sols entraîne la création « d'îlots de chaleur ». D'un point de vue économique, elle pourrait interroger, à terme, la capacité de la France à assurer sa souveraineté alimentaire, alors que la surface agricole utile ne cesse de décroître. L'artificialisation peut aussi générer des « inefficacités », car l'espace n'est pas optimisé et les distances s'allongent. Or, ce sont souvent les collectivités qui portent, ensuite, l'extension des réseaux, des transports ou de certains équipements. Nous partageons bien entendu ces inquiétudes. Les modèles de développement urbain hérités des années 1970 ne sont pas durables : on ne peut pas uniquement compter sur les lotissements en zone agricole pour faire la ville. Il faut réduire non seulement le rythme de consommation d'espaces, mais aussi les actes d'artificialisation au sein même des espaces. Les Français demandent aujourd'hui davantage de responsabilité lorsque l'on fait la ville à la campagne, et ils souhaitent intégrer davantage de nature en ville.

La Convention citoyenne s'est fait l'écho de ces préoccupations légitimes. Elle a formulé treize propositions en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, allant d'un objectif chiffré de réduction de l'artificialisation nouvelle, au gel de l'implantation de nouvelles zones commerciales et artisanales, en passant par une obligation d'étudier la réversibilité des bâtiments avant leur démolition. Certaines de ces mesures sont traduites dans

le projet de loi Climat et Résilience. Sans rentrer dans les détails, nous souhaitons toutefois souligner qu'il existe d'importantes divergences entre les propositions de la Convention et celles du Gouvernement, à la fois sur la méthode, les outils et les cibles. Deux exemples : si la Convention propose de réduire de 25 % l'artificialisation par rapport aux vingt ans passés, le Gouvernement propose 50 % par rapport aux dix ans passés. De plus, le Gouvernement a inscrit dans le projet de loi l'objectif de « zéro artificialisation nette » en 2050, qu'il défend depuis 2018 ; alors que cet objectif n'est pas explicitement porté par la Convention citoyenne.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Nous avons conçu ce rapport comme un outil d'aide à la réflexion qui permette à nos collègues de s'appuyer sur une analyse récente et factuelle de ce qui a été fait, ou pas, jusqu'à aujourd'hui pour lutter contre l'artificialisation. Notre rapport souligne que les propositions de la Convention citoyenne ne s'écrivent pas sur une page blanche, loin de là. L'effort de sobriété foncière est déjà enclenché depuis de nombreuses années dans nos territoires. Certains de nos collègues se souviendront sans doute des débats parlementaires passionnés lors des lois Grenelle II ou ALUR, textes qui avaient considérablement renforcé les volets environnementaux des documents d'urbanisme. Nous avons vécu, dans chacun de nos territoires, l'élaboration des premiers PLU, des premiers SCoT, et la longue liste d'exigences de diagnostics, d'études préalables à conduire pour chacun d'entre eux ; la fixation d'objectifs chiffrés ; les bilans périodiques... De fait, le cadre législatif a été considérablement renforcé au cours des vingt dernières années, et il est impossible aujourd'hui, pour une commune ou un EPCI, d'ignorer l'impératif de réduction de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers. Plus récemment, vous avez peut-être déjà ressenti au niveau local l'impact de la circulaire de 2019, qui a demandé aux préfets la plus grande fermeté sur le contrôle de l'urbanisation nouvelle. Ainsi, près de 60 % des SCoT se sont déjà fixé un objectif de réduction de la consommation d'espace de 50 % au moins. Dans les PLU, les ouvertures à l'urbanisation sont strictement encadrées : des études de densification doivent être conduites et les ouvertures dûment justifiées. Le rapport présente de nombreux exemples de communes et EPCI qui ont déjà « rétrozoné » en zones naturelles ou agricoles des centaines d'hectares auparavant classés « à urbaniser ».

Au niveau des projets individuels, les exigences d'évaluation environnementale et de compensation ont été significativement renforcées. Les règles de constructibilité liées au zonage sont aujourd'hui assez restrictives, ce que déplorent d'ailleurs nombre de nos élus ruraux. Les initiatives concrètes se multiplient en faveur de la densification, de la revitalisation des bourgs, de la rénovation de logements, de la maîtrise des surfaces commerciales, du recyclage de friches ou encore de la végétalisation des villes. Bien sûr, tous ces efforts ne produiront leur plein effet que dans le temps long de l'urbanisme : les documents ont mis du temps à se transformer, et les projets émergent. Mais une évolution favorable du rythme d'artificialisation se dessine depuis 2009. La consommation des terres agricoles a ralenti de 58 % depuis 1990. Nos territoires sont donc déjà fortement responsabilisés à la sobriété foncière, et construisent les villes de demain, pas celles d'hier. Il n'en reste pas moins que ces efforts doivent se poursuivre.

Notre travail révèle toutefois que la lutte contre l'artificialisation peut mettre les collectivités face à de vrais dilemmes. En effet, les sols sont le carrefour des politiques publiques. Dans notre pays, qui connaît toujours une importante crise du logement, le foncier est au centre de l'attention. C'est sa rareté et sa cherté qui contraignent souvent l'offre de logement. Dans les communes de zones tendues ou soumises à la loi SRU, une forte restriction de la constructibilité nouvelle pourrait rendre très difficile l'atteinte des objectifs de mixité sociale. En outre, les maires nous alertent sur l'empilement de législations, dont les effets cumulés pourraient conduire à « geler » le développement de certains territoires :

quelles seront les marges de manœuvre dans les communes soumises à la fois à la loi Montagne, la loi Littoral, la loi SRU, et à des objectifs très ambitieux de lutte contre l'artificialisation ? Il y a là d'importants enjeux de cohésion territoriale et sociale. Nous savons que des pans de nos territoires sont trop souvent regardés comme « périphériques ». Il faut garantir à tous les territoires les mêmes opportunités de développement démographique et économique et répondre au besoin fort de proximité. Il est vital de permettre l'installation de jeunes ménages dans les communes rurales, qui trouvent aujourd'hui un regain d'attractivité qu'il faut encourager. Il faut permettre à l'activité économique, notamment industrielle, de se réimplanter dans les bassins locaux. À défaut, le risque serait de créer des « laissés pour compte », voire des gilets jaunes de la lutte contre l'artificialisation... Rappelons au passage que plus de la moitié des Français sont propriétaires fonciers et souhaitent construire. Or nous calculons que ce pourraient être jusqu'à 100 000 terrains, chaque année, qui deviendraient inconstructibles si l'on applique l'objectif de réduction proposé par le Gouvernement. Cela pourrait avoir un impact énorme sur le patrimoine de nos concitoyens et leurs projets de vie. Tout le monde ne souhaite pas vivre dans les métropoles, et le besoin de proximité à la nature est très fort.

M. Jean-Baptiste Blanc. – Alors, partageant une ambition forte de sobriété foncière, mais ayant à l'esprit les nombreux enjeux que nous venons de décrire, quelle est notre « feuille de route » pour un effort supplémentaire de lutte contre l'artificialisation ? Nous la résumons en trois principes : territorialiser, articuler, accompagner.

Territorialiser d'abord, car il nous semble que c'est l'échelon de proximité qui est le plus pertinent pour mener cette bataille. Les élus connaissent leur territoire et la multiplicité d'enjeux. Les taux d'artificialisation varient de 4 à 20 % selon les régions, et les rythmes aussi. Les différences sont encore plus marquées entre intercommunalités. Or, le Gouvernement entend fixer, au niveau régional, un objectif uniforme de 50 % de réduction sur dix ans, inscrit dans les SRADDET et prescriptif pour les SCoT, PLU et cartes communales. Cette approche comptable et centralisée n'est pas acceptable. Respectons les compétences décentralisées des collectivités, qui fixent, en responsabilité, les objectifs les plus adaptés à leur réalité. Les discussions à l'Assemblée se sont empêtrées sur une liste de critères de répartition de ces « quotas » d'artificialisation : on se trompe de débat. Plutôt que d'instaurer des dérogations sans fin, appuyons-nous sur la connaissance du territoire et les dynamiques locales déjà enclenchées. En outre, le Gouvernement n'a pas pris la mesure de ce que cela impliquerait : réviser une grande partie des documents d'urbanisme de France dans des délais intenable et des coûts toujours plus importants... Nous savons le temps et le coût que ces évolutions représentent. Si l'on veut que les efforts de sobriété foncière payent, il faut s'assurer de l'adhésion tant des élus que des citoyens, sur la méthode et sur le fond.

Articuler ensuite, car nous avons vu que l'artificialisation est le symptôme de tendances de fond. Il est impensable de chercher à la réduire sans traiter le vrai sujet de la rareté du foncier, sans prendre en compte les objectifs en matière de logement. Nous estimons que la construction de logement pourrait être réduite d'un quart si l'on applique la cible fixée par le Gouvernement. A l'heure où l'on parle de relocalisation, de revitalisation des territoires, il ne faut pas traiter les sujets en silo. L'approche décentralisée que nous défendons permet de réaliser cette articulation des politiques publiques à un niveau de proximité. Les documents d'urbanisme existants doivent déjà opérer cette conciliation entre protection des espaces, développement économique, logement, mobilités... Nous recommandons d'ailleurs de faire une revue des « injonctions contradictoires » de politique publique. La fiscalité par exemple, en matière de logement et d'aménagement, a souvent des effets incitatifs à

l'artificialisation. A l'inverse, il ne faudrait pas réduire à néant les efforts en faveur des zones de revitalisation rurale par un gel de la construction.

Accompagner enfin, car il nous semble que les propositions du Gouvernement doivent entrer dans le concret : il ne suffit pas de fixer un objectif surplombant aux collectivités, il faut s'assurer que les moyens sont là. Nous relevons par exemple que personne ne s'accorde sur la définition même des terres artificialisées. Celle proposée dans le projet de loi nous semble inopérante et incompréhensible pour les maires. Il faut fournir une définition opérationnelle du point de vue de l'urbanisme, pour intégrer cet enjeu à la planification locale. Accompagner, c'est évoquer les outils réglementaires qui doivent être complétés, voire inventés, pour répondre aux besoins des maires. L'ensemble des documents d'urbanisme doit s'inscrire dans une logique d'évaluation périodique au regard des objectifs fixés. Le ciblage du zonage pourrait être affiné, pour mieux identifier par exemple les zones à « désartificialiser » ou à réhabiliter. Le traitement des friches doit être facilité, et les opérations vertueuses encouragées tant par la fiscalité que par des « bonus » réglementaires. Le recours aux établissements publics fonciers locaux (EPFL) doit être facilité et leur couverture territoriale améliorée. Ensuite, le modèle économique de la lutte contre l'artificialisation doit être repensé. Trop souvent, la charge en incombe aux seules collectivités, déjà impactées par la réforme de la fiscalité locale et l'extension de leurs champs d'action. Certains programmes partenariaux pourraient être étendus, comme Petites villes de demain, pour aider à concrétiser les projets de territoires. Nous demandons aussi la pérennisation du « Fonds friches » créé dans le cadre de la relance, qui ne pourra financer que 150 hectares de réhabilitation. Il nous semble par ailleurs que l'impact des objectifs de lutte contre l'artificialisation sur les budgets locaux devra être précisément évalué et suivi. Enfin, la sensibilisation, tant des élus que des citoyens, sera clef pour assurer l'adhésion de tous et l'acceptabilité des nouveaux efforts.

Voici donc, chers collègues, les trois principes que nous défendons pour un effort supplémentaire de lutte contre l'artificialisation. La prise de conscience est là et l'ambition est partagée. Mais l'approche centralisée et uniforme défendue dans le projet de loi Climat et résilience n'est pas, selon nous, la bonne, elle ne sera pas opérationnelle. Nous proposons donc une alternative : une politique de lutte contre l'artificialisation co-construite avec les collectivités, qui la porteront, en responsabilité, dans les territoires. Alors que le projet de loi « 4D » devrait être soumis au Sénat en juillet prochain, nous souhaitons mettre en application dès maintenant ses objectifs : différencier, décentraliser, déconcentrer et décomplexifier.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour la qualité de votre travail. J'abonde dans votre sens : nous aurons effectivement ces discussions sur l'objectif de « zéro artificialisation nette » en séance publique dans le cadre du projet de loi Climat tandis que le projet de loi 4D sera simultanément examiné en commission.

Mme Valérie Létard. – Ce travail synthétise tous les enjeux, interrogations, préoccupations des élus et acteurs économiques et institutionnels dans nos territoires. Si cet objectif de zéro artificialisation nette est louable et partagé, sa mise en œuvre suscite de vraies inquiétudes du fait d'une approche très normative et descendante.

Dans mon territoire, nous avons appliqué dans les années 2008-2010 un SCoT « grenellisé » qui prévoyait une réduction de la consommation d'espace par un facteur 4. Demain, qui sait quelle période sera prise en compte pour comptabiliser ce qui a déjà été fait ? Nous avons mené un vrai travail de requalification et Toyota est aujourd'hui le poumon économique de notre territoire, avec 4000 emplois et le double d'emplois induits.

L'implantation a nécessité 250 hectares de terres agricoles qui ont été intégralement compensés. S'il avait fallu aujourd'hui appliquer des règles prescriptives et descendantes avant de pouvoir mobiliser ces terres, Toyota se serait installé ailleurs et la mutation industrielle de notre territoire sur des véhicules propres n'aurait pas eu lieu. J'irai même plus loin : aujourd'hui, nous avons prévu dans notre SCoT une réserve qui n'est pas urbanisée mais identifiée pour la relocalisation potentielle d'une entreprise industrielle. C'est capital car nous sommes dans un territoire où il existe une culture industrielle, une main d'œuvre et des capacités. Pour trouver un équilibre entre les enjeux sociaux et environnementaux, économiques et écologiques, les territoires doivent conserver des marges de manœuvre. Ce qui a été dit sur les zones de redynamisation rurale est également vrai pour la production de logements sociaux : dans certaines zones tendues avec peu de surface disponible, pour atteindre les objectifs de la loi SRU, les communes doivent racheter des logements individuels pavillonnaires et les raser pour reconstruire des logements collectifs : c'est une politique d'urbanisme qui interroge.

Nous devons être vigilants : le texte qui nous vient de l'Assemblée est prescriptif. Dans les SRADDET, l'objectif est dans le fascicule du schéma, il s'impose strictement à tous les territoires. Comment va-t-il être mis en œuvre et décliné sur le plan territorial ? Certains territoires vertueux, mais très denses, ne pourront pas satisfaire leurs besoins de surfaces.

L'objectif est vertueux et fait consensus, mais n'excluons pas les territoires de la règle du jeu. Ne laissons pas l'État arriver avec sa feuille de route et ses exigences sans prendre en compte la réalité du terrain. Il faut conjuguer vertu et adaptation territoriale.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cela posera évidemment la question de la déconcentration et du soutien local de l'État dans chaque territoire.

M. Daniel Gremillet. – Pour avoir assisté à quelques auditions, je souhaite remercier les rapporteurs pour la qualité de leur travail, mené avec beaucoup de raison. Effectivement, il faudra traduire ce travail dans le texte qui arrive, et prendre en compte ce qui a déjà été fait dans les territoires par les élus locaux. Ce sujet de l'artificialisation des sols doit tous nous rassembler, car il concerne tant le milieu rural que le milieu urbain, la production agricole tant alimentaire que forestière. Si ce sujet est mal traité, le développement économique et la présence humaine seront menacés. Quand les enfants du village ne peuvent pas y construire, on s'achemine vers la mort du village ! Il nous faut une capacité d'intervention sur le droit de propriété et cela nécessite des moyens.

Mme Sylviane Noël. – Avec Jean-Baptiste Blanc, nous avons eu l'occasion de mener avec les élus de mon département une réunion très constructive sur le sujet. Ils sont extrêmement inquiets des conséquences de ce dispositif, ne serait-ce que pour répondre aux injonctions nombreuses de l'État en matière d'objectifs de construction de logements sociaux, de réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, d'application de la loi Montagne et de la loi Littoral. Il y a une véritable schizophrénie qu'il faut dénoncer. Cela pose également la question du mode de financement futur de nos collectivités locales, puisque les ressources propres de nos communes sont encore dépendantes du foncier. Qu'en sera-t-il demain si ce n'est plus le cas ? Enfin, je crains vraiment que nos territoires ruraux paient un lourd tribut à ce dispositif et ne deviennent que les cautions environnementales du développement des grandes métropoles.

Mme Valérie Létard. – Je souhaite compléter mon propos par la question des moyens. Reconquérir la ville sur la ville, requalifier des friches industrielles polluées pour les

réaffecter à une seconde vie coûte très cher. Dans ma région, le « Fonds friches » s'élève à 8 millions d'euros par an, soit la moitié de la somme nécessaire pour requalifier une seule des huit friches du site de Vallourec à Valenciennes. Ce fonds est donc notoirement insuffisant : l'État ne peut instruire que les petits dossiers de reconquête de friches car l'enveloppe n'est pas dimensionnée pour des projets de grande envergure, alors même qu'il serait plus utile de se concentrer sur ces derniers. Il faudra dégager des moyens à la hauteur des ambitions, pour sortir de ces injonctions contradictoires et aller plus loin dans la reconquête des friches.

M. Daniel Salmon. – Nous sommes face à la quadrature du cercle, avec cette nécessité d'arrêter l'hémorragie des terres agricoles et l'expansion infinie des villes qui les grignotent. Toutefois on ne peut pas partir d'une page blanche pour des territoires historiquement très différents. Certains d'entre eux possèdent des centaines, voire des milliers d'hectares de friches industrielles, d'autres très peu voire aucune. « Le Fonds friches » de 300 millions d'euros permet la réhabilitation de 600 hectares ce qui est très peu. Développer ce fonds sera une obligation, car nous ne pouvons pas continuer à voir des zones d'activités s'étendre tout en étant à moitié vides. Il faudra également différencier l'affectation des sols entre le logement, l'utilisation commerciale ou industrielle. Nous nous abstenons sur ce rapport.

M. Henri Cabanel. – Nous devons être conscients des abus en matière d'artificialisation. En 40 ans dans l'Hérault, 25 % de la surface agricole utile a été perdue. Toutefois, il est incompréhensible que la même méthode soit imposée à tous. Les études d'impact ne sont pas les mêmes dans la métropole montpelliéraine qu'à La Salvetat-sur-Agout ! De plus, il est impératif de différencier les communes vertueuses de celles qui ont abusé de l'artificialisation. Un changement de méthode s'impose, d'autant que l'inquiétude des élus est vive.

M. Daniel Salmon. – Je souhaite revenir sur la question du logement. Nous devons nous saisir du sujet des trois millions de logements vacants en France, lié au sujet de la nécessaire rénovation thermique. Enfin, une autre situation interroge : celle des territoires comme certaines zones littorales de Bretagne qui comprennent 80 % de résidences secondaires occupées un mois dans l'année. Ceux qui travaillent sur le littoral et dont les revenus sont souvent peu élevés, doivent résider à l'intérieur des terres à 40 km de là, cela pose un problème d'égalité.

M. Joël Labbé. – Notre groupe va s'abstenir pour le vote de ce rapport, mais il s'agit d'une abstention positive. Je reconnais le travail de fond mené par les trois rapporteurs, avec une recherche d'objectivité et d'efficacité. Les compléments apportés par Valérie Létard étaient également pertinents. La question de la territorialisation se pose de façon majeure : certes, il y a les grandes lignes de l'État, mais la déclinaison dans les territoires doit s'opérer dans un cadre bien défini. Sur ce type de débat, nous pourrions arriver à une expression du Sénat, avec peut-être certaines adaptations. La consommation d'espace ces vingt dernières années a été terrible ; sans passer d'un excès à un autre, il faut en tirer les leçons.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je souhaiterais insister sur le triptyque développé par Jean-Baptiste Blanc, car il s'agit d'une inversion de la méthode aujourd'hui proposée dans le projet de loi Climat et Résilience, avec une logique ascendante qui part des territoires et non l'inverse. Ce mouvement a du sens, nous le retrouverons également dans la loi « 4D ».

Je voudrais également évoquer la sensibilisation des territoires. Il est souvent question de la réalité des élus, mais l'approche des populations me semble sous-estimée, car derrière la lutte contre l'artificialisation se cache la problématique d'un nouvel habitat et d'une autre façon de vivre en ville et à la campagne. Un travail en lien avec nos concitoyens permettra une meilleure acceptation sur les territoires.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous n'avons pas épuisé le sujet, car nous auditionnerons cet après-midi Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée chargée du Logement. Je vais mettre au vote ce rapport, dont l'intitulé est le suivant : « La lutte contre l'artificialisation à l'épreuve des territoires : territorialiser, articuler, accompagner ».

Le rapport est adopté et je remercie les rapporteurs pour leur travail.

La commission des affaires économiques autorise la publication du rapport d'information.

Vote sur la proposition de création d'une section d'études « Pêche et produits de la mer »

Mme Sophie Primas, présidente. – J'ai été récemment saisie d'une demande de notre collègue Alain Cadec tendant à créer une section d'études « Pêche et produits de la mer », au sein du groupe d'études « Agriculture et Alimentation ». Cette structure pérenne de réflexion serait consacrée à la pêche marine et à l'aquaculture marine dans leurs divers aspects, dans un contexte d'incertitude avec le Brexit et les changements dans la politique commune de la pêche. Alain Cadec dispose d'une très bonne connaissance de ces dossiers en tant qu'ancien président de la commission pêche au Parlement européen. Je rappelle que plus de 13 500 emplois de marins sont liés à la pêche française, c'est un enjeu important pour notre commission.

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

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

La réunion est close à 11 h 50.

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Audition de Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du Logement (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 18 h 30.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES**Mardi 11 mai 2021****- Présidence de M. Christian Cambon, président -***La réunion est ouverte à 9 heures.***Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances - Examen du rapport pour avis**

M. François Bonneau, rapporteur pour avis. – La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a délégué à notre commission l'examen au fond de l'article 28 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances.

Il s'agit d'adapter en droit national le règlement du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les entreprises qui importent en Europe de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais ou de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque.

Ce règlement européen dit « 3TG », par référence à l'appellation en langue anglaise de ces minerais de conflit, marque l'aboutissement d'une décennie de négociations internationales et européennes pour lutter contre le financement des guerres civiles et des groupes armés non étatiques par le trafic de ces minerais.

En imposant un devoir de diligence aux importateurs, l'Union européenne instaure un système de traçabilité sur la chaîne d'approvisionnement de métaux dont les usages sont très variés dans l'industrie, l'électronique et les équipements civils. Le tungstène et le tantale sont des matériaux stratégiques pour la base industrielle et technologique de défense.

Le premier volet du règlement 3TG, relatif à la mise en œuvre du devoir de diligence et des obligations imposées aux importateurs, est d'application directe en droit national. Le périmètre de l'adaptation de notre législation se limite à l'organisation des contrôles et à la fixation des règles applicables aux infractions, que l'Union confie à la responsabilité des États membres.

Avant d'aborder l'article 28, il n'est pas inutile de revenir brièvement aux origines de la prise de conscience internationale sur la nécessité de briser le lien entre le trafic des « diamants du sang » et le financement des groupes armés et des guerres civiles. Le trafic des diamants à l'œuvre sur le continent africain, en Angola, en République démocratique du Congo, au Libéria, en Sierra Leone ou en République centrafricaine, a constitué dans les années quatre-vingt-dix une grave question internationale.

C'est le « processus de Kimberley » qui a initié, en l'an 2000, le contrôle du commerce des diamants bruts. La diffusion de ce système a été encouragée par l'ONU. L'Union européenne a adopté quant à elle en 2002 un règlement instituant des contrôles

douaniers sur les importations et les exportations de diamants bruts, s'inspirant d'une loi américaine de 2010 et du guide de l'OCDE sur le « devoir de diligence » des acteurs économiques. Mécanisme très différent de la prohibition ou de l'embargo, il s'agit d'un processus destiné à assainir les circuits d'approvisionnement à long terme.

Concrètement, le règlement européen sur les minerais de conflit entraîne pour les importateurs d'une certaine importance des obligations en matière de gestion interne, de gestion des risques, de vérification par des tiers indépendants et de communication d'informations auprès des clients et des autorités.

Cette approche globale s'apparente à un système de « responsabilité sociale des entreprises » sur l'ensemble des risques qui peuvent être identifiés dans la chaîne d'approvisionnement : soutien aux groupes armés non étatiques, abus commis par des forces de sécurité publiques ou privées, corruption, blanchiment d'argent, atteintes aux droits humains, et même non-paiement des taxes, droits et redevances aux gouvernements.

L'article 28 instaure un système de contrôles *a posteriori* du respect du devoir de diligence par les importateurs, à l'issue desquels l'autorité administrative peut enjoindre, en cas de manquement constaté, les intéressés à appliquer des mesures correctives sous peine d'exécution d'office et d'astreintes administratives pouvant aller jusqu'à 1 500 euros par jour de retard.

Des contrôles sur pièces et sur place peuvent avoir lieu, notamment dans les locaux de l'importateur, mais le règlement ne fixe pas de sanctions pour violations du devoir de diligence. Il privilégie l'incitation à la sanction et peut donc soulever certains points de vigilance en matière de désignation des agents chargés des contrôles, de détermination des volumes d'importation et d'efficacité des mesures de police administrative.

Il n'est toutefois pas question de renforcer l'arsenal répressif de ce règlement, car il s'agirait d'une suradaptation, pas plus souhaitable qu'une surtransposition de directive.

Enfin, deux vertus peuvent être reconnues à ce règlement.

La première est d'étendre le mécanisme du devoir de diligence au trafic de ces quatre métaux et minerais, ouvrant la voie à une extension vers d'autres secteurs sous un angle environnemental dans le domaine des batteries, des terres rares et d'autres minerais comme le cobalt.

La seconde est de prévoir une clause de revoyure en janvier 2023 pour examiner l'efficacité du dispositif : un régime de sanctions pourra alors être envisagé en cas de manquement répété au devoir de diligence.

Je vous proposerai donc de recommander à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article 28, tel que nous l'aurons modifié.

Article 28 (délégué)

M. François Bonneau, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-6 permet aux agents chargés de contrôler le respect du devoir de diligence des importateurs de s'assurer que les intéressés tiennent la documentation démontrant qu'ils respectent leurs obligations, ainsi que le prévoit l'article 3 du règlement n° 2017/821 du 17 mai 2017.

Les amendements COM-7 et COM-8 sont des amendements de clarification rédactionnelle.

Enfin, l'amendement COM-9 vise à s'assurer de la proportionnalité du montant de l'astreinte administrative à la gravité des manquements constatés et à la situation financière de l'importateur concerné. Selon l'étude d'impact, seules 50 à 70 entreprises sont concernées par les contrôles, principalement des petites et moyennes entreprises. Aussi, les mesures d'astreinte doivent inciter les agents économiques à respecter leur devoir de diligence, mais sans risquer de fragiliser la pérennité financière des entreprises.

Les amendements COM-6, COM-7, COM-8 et COM-9 sont adoptés.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 28 ainsi modifié.

Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement) &

Le compte-rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 10 h 45.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Jeudi 6 mai 2021**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 15 heures.***Gestion de la crise sanitaire - Audition du professeur Ran Balicer, président du comité national israélien d'experts sur le Covid-19**

Mme Catherine Deroche. – Nous recevons cet après-midi le professeur Ran Balicer, président du comité national d'experts sur le covid-19, sur la gestion de la crise sanitaire en Israël.

Je vous fais part des excuses de M. Daniel Saada, ambassadeur, chargé d'affaires *ad interim* d'Israël en France, qui devait participer à cette audition mais qui est retenu par l'accueil d'un membre du Gouvernement.

Je remercie notre collègue Philippe Dallier, président du groupe d'amitié France-Israël, dont je suis également membre, d'avoir accepté cette organisation commune à la commission des affaires sociales et au groupe d'amitié.

Je salue les commissaires qui assistent à cette réunion à distance, au moyen d'une nouvelle application Kudo, qui permet la traduction simultanée des visioconférences et dont j'espère qu'elle nous donnera pleine satisfaction. J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Même si les caractéristiques de nos deux pays ne sont pas totalement comparables, la campagne vaccinale en Israël nous intéresse à plus d'un titre.

Le pays a sécurisé ses approvisionnements en vaccins dès la mi-décembre avec le laboratoire Pfizer puis a mené une campagne vaccinale à un rythme très soutenu, avec près de 60 % des personnes vaccinées, soit le plus haut niveau avec les Seychelles, si mes informations sont exactes. Le retour à une vie plus normale est désormais une réalité pour le pays.

La question de l'hésitation vaccinale est pourtant présente en Israël comme dans notre pays ; nous sommes intéressés par la façon dont vous y avez fait face. Nous aimerions que vous reveniez également sur l'évolution de la situation et la place des variants en Israël. Les résultats obtenus par votre pays font rêver en France comme ailleurs, avec non seulement une campagne de vaccination déterminée mais également des contraintes très dures pendant le début de la vaccination qui n'ont pu être levées qu'à partir du moment où un nombre suffisant de personnes étaient vaccinées.

Avant que vous n'abordiez ces questions, je laisse tout d'abord la parole à Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. – J'ai beaucoup de plaisir à participer à cette audition, conjointe avec la commission des affaires sociales. La situation en Israël nous fait envie. Tous

les Français attendent un retour à une vie la plus normale possible dans des délais aussi courts que possible. Nous avons beaucoup de choses à apprendre de votre pays et espérons que votre expérience nous inspirera pour l'avenir, tout en formant le vœu que nous ne soyons plus jamais confrontés à ce type de épidémie – vœu, je le crains, sans doute trop optimiste.

Professeur Ran Balicer, président du comité national d'experts sur le covid-19. – C'est un privilège de m'exprimer devant vous et j'espère que nos enseignements vous seront utiles. Nous aurons également beaucoup à apprendre de votre expérience.

Un bref état des lieux d'abord de la situation sanitaire en Israël. Nous avons connu trois vagues principales d'infection, deux en 2020 et une en 2021. La dernière a atteint un pic en janvier avec jusqu'à 10 000 cas par jour, soit un niveau très élevé. Le variant britannique, B. 1.1.7, était à l'origine de cette vague très difficile à contrôler. Nous avons donc décidé d'un confinement très strict pendant plusieurs semaines, mais la diminution des cas s'est avérée lente.

Nous avons pu commencer notre campagne de vaccination le 20 décembre et le 7 février 40 % adultes étaient déjà vaccinés. En quelques semaines, ce taux a progressé à 50 % et il s'est établi désormais à 60 %, 85 % pour les plus de 60 ans.

Le 7 février a été décidée une levée des restrictions. Le nombre de cas a alors décliné en dépit du variant britannique et de la levée progressive des restrictions. Nous sommes passés de 10 000 cas par jour à 60 ou 70 actuellement, pour une population d'environ 10 millions d'habitants. À l'heure actuelle, nous recensons entre zéro et un décès par jour et le nombre de cas sévères, que nous avons pu réduire d'un facteur 100 depuis le pic de janvier, s'est établi à un chiffre. Les indicateurs continuent à décliner dans la plupart des endroits.

Nous avons pu retirer nos masques à l'extérieur mais leur port reste obligatoire à l'intérieur. Nous avons également institué une politique d'accès articulée autour du passeport vert. L'accès à l'intérieur des restaurants, aux salles de concert ou encore aux salles de compétition sportive est ainsi conditionné à la présentation soit d'un certificat de vaccination avec deux doses, soit d'une preuve démontrant qu'on a déjà été infecté par le SARS-CoV-2, soit d'un test de moins de 48 heures. La plupart des autres restrictions ont été levées et les écoles ont été ré-ouvertes et fonctionnent normalement.

Bien que nous n'ayons pas vacciné les enfants – qui représentent 30 % de la population –, leur taux de contamination continue à diminuer en suivant la courbe de celui des adultes, ce qui s'explique par le fait que ces derniers sont en très grande majorité vaccinés et peut-être par le fait qu'en intérieur, les enfants continuent à porter le masque. S'ajoute également à ces facteurs la politique du passeport vert : tout ceci nous a permis de maintenir des niveaux de contamination très bas.

Nous avons eu quelques douzaines de cas de chacun des variants sud-africain et indien, mais nous n'assistons pas encore à une diffusion importante de ces deux variants. 90 % des contaminations restent dues au variant britannique.

Nous avons mené une étude en conditions réelles en collaboration avec Pfizer : les tout derniers résultats publiés dans le *New England Journal* montrent une réduction de 95 % des cas sévères. Nous avons également montré que, pour certains sous-groupes comme les patients avec plusieurs comorbidités, l'efficacité était un petit peu moindre – 88 % –. Pour les

patients avec certaines maladies chroniques, l'efficacité s'élevait à plus de 80 % pour les maladies rénales et cardiaques chroniques.

Mme Catherine Deroche. – Pour quels types de public la campagne de vaccination se poursuit-elle ?

Professeur Ran Balicer. – Nous vaccinons tout le monde à partir de l'âge de 16 ans. Les personnes âgées de plus de 60 ans sont désormais vaccinées à plus de 90 % et, pour les groupes plus jeunes, nous nous situons entre 75 % et 80 % de personnes vaccinées. Nous ne vaccinons pas encore les jeunes âgés entre 12 et 16 ans : nous attendons plus de données scientifiques et l'autorisation des autorités, mais je pense que leur vaccination devrait débuter dans les semaines à venir.

Le rythme des vaccinations est désormais lent car nous avons atteint un plateau. Nous estimons à 900 000 le nombre de personnes éligibles qui n'ont pas encore été vaccinées.

Mme Catherine Deroche. – Vaccinez-vous les personnes qui ont déjà contracté la covid-19 ?

Professeur Ran Balicer. – Oui, nous recommandons une seule dose de vaccin pour les personnes qui ont déjà eu la maladie.

Mme Laurence Cohen. – Il me semble qu'Israël est le premier pays où une licence obligatoire a été accordée pour les vaccins contre la covid-19. Pensez-vous que le recours à la licence d'office et à la levée des brevets a contribué à faire d'Israël le premier pays au monde en termes de vaccination de sa population ?

Les citoyennes et citoyens arabes représentent à peu près 20 % de la population. Ils ont eu accès aux vaccins en même temps que les autres. Mais pourquoi avoir attendu le mois de mars pour que la campagne de vaccination concerne les 800 000 travailleurs palestiniens légalement employés en Israël et qui sont 35 000 dans les colonies ?

Il semblerait que l'épidémie soit hors de contrôle en Cisjordanie : Israël a-t-il l'intention de livrer davantage de doses à l'Autorité palestinienne dans les prochaines semaines ? Je sais bien que je m'adresse à un professeur et que l'ambassadeur d'Israël n'est pas présent, mais je pense qu'en tant que professionnel de santé, vous êtes sensibilisé au fait qu'en l'absence d'une couverture vaccinale de l'ensemble de la population, nous pouvons craindre que le virus continue à se répandre.

M. Bernard Bonne. – Comment contrôlez-vous l'immunité des personnes vaccinées et celle des personnes ayant déjà contracté la maladie, si l'immunité est durable ?

Avez-vous des données sur les personnes contractant la maladie après vaccination ? On constate en France des contaminations chez des personnes vaccinées par l'un ou l'autre des vaccins.

Mme Chantal Deseyne. – Je voulais vous interroger sur la défiance vaccinale. Vous avez un bilan inégalé en matière de vaccination, celui-ci nous fait rêver. Il y a cependant certaines réserves. Quelles politiques menez-vous afin de convaincre et promouvoir la vaccination. Nous avons encore en France un taux d'« antivax » élevé : comment faites-vous baisser les réticences ? Votre expérience pourrait être enrichissante.

Professeur Ran Balicer. – Deux questions se regroupent sur la manière de surmonter les réticences convaincre les gens de se faire vacciner et sur la population arabe.

Nous avons constaté au début de la campagne deux communautés où le recours à la vaccination était moindre : les ultra-orthodoxes et les Israéliens arabes. Nous avons vu très vite qu'il fallait nous concentrer sur ces deux groupes et nos efforts ont permis d'arriver à un niveau comparable à celui de la population générale. Cette réussite mérite que l'on en discute : comment faire cela ? Nous avons des sites de vaccination dédiés dans les lieux ou municipalités où le taux de recours était moindre. L'idée était de faciliter l'accès à la vaccination, faciliter la prise de rendez-vous et même de venir sans rendez-vous. Par rapport à d'autres populations hésitantes, nous avons essayé, dans la campagne nationale d'expliquer et de convaincre sur la sécurité de ce vaccin. Premièrement, faisant en sorte que des personnalités publiques se fassent vacciner en direct à la télévision, j'y ai moi-même participé. Ensuite, en ayant aussi toute une série de données scientifiques, internationales ou issues de nos propres sets de données bâtis en Israël sur notre propre population et réalisés par des scientifiques impartiaux. Le public a eu confiance en nous et a été intéressé. Quand nous avons pu prouver que le vaccin était efficace, avec ces données relues par des pairs, cela a eu un impact. Nous avons été extrêmement transparents sur ce que nous savions et sur ce que nous ne savions pas. Par exemple, sur les effets à long terme : nous ne savons mais nous avons toute confiance et nous connaissons le profil d'innocuité et de sécurité du vaccin à court terme. Il ne s'agissait pas seulement de confiance mais de dire les choses telles qu'elles sont. En outre, et c'est très important pour les ultra-orthodoxes et les communautés arabes : nous avons travaillé avec les chefs de ces communautés. Nous sommes allés dans ces communautés et nous sommes assis avec les rabbins, avec les maires... Nous avons eu des discussions ouvertes avec des rabbins et médecins ultra-orthodoxes, ces échanges ont été diffusés : ils ont été convaincus et une règle rabbinique éditée poussant la communauté à se faire vacciner. Aujourd'hui, l'adhésion est telle que le taux de vaccination est semblable au reste de la population.

Sur la question des personnes vaccinées et malades, nous suivons cela de très près. Nous essayons de voir s'il y a une augmentation de ce type de cas : nous ne le constatons pas pour le moment. Nous continuons à voir une diminution du nombre de cas : nous menons 30 000 tests par jour avec un taux de positivité de 0,2 %. Quand nous parlons de cas sévères, nous les trouvons chez les 900 000 personnes non vaccinées, non sur les plus 8 millions vaccinées. Avec le temps, nous savons que nous allons certainement avoir des cas de personnes vaccinées qui vont avoir la maladie, il faudra envisager un rappel ; pour le moment, ce n'est pas le cas. Le vaccin est extrêmement efficace mais l'efficacité du vaccin est de 95 %, pas de 100 % : nous nous attendons donc à ce type de cas. Cependant, nous voyons 25 fois moins de cas de maladie que si nous n'avions pas vacciné. Nous avons des données préliminaires laissant penser que sur certains variants comme le variant sud-africain, plus de cas sont relevés, mais nous ne constatons pas, notamment sur les cas sévères. Cela semble extrêmement localisé et ne produise pas de résurgence de la maladie.

Mme Michelle Meunier. – Vous avez partiellement répondu à mes questions. Concernant les personnes âgées et vulnérables, je m'interrogeais sur la stratégie retenue, mais l'exemple que vous avez développé sur les communautés arabes et orthodoxes m'indique que vous avez travaillé sur la persuasion par les pairs ainsi que sur le réseau médical et les relations familiales.

Concernant le profil des personnes non vaccinées, avez-vous identifié des éléments déterminants permettant de dresser un profil ?

Mme Catherine Procaccia. – Je poursuivrai la question de Bernard Bonne : par rapport aux anticorps, on parle de plus en plus de la nécessité d'une troisième dose. Avez-vous réfléchi à ce sujet et prévoyez-vous des tests d'anticorps après huit à douze mois après l'injection afin d'estimer la nécessité d'une troisième dose ?

Concernant la contamination des enfants, les taux constatés démontrent-ils selon vous que ce sont les adultes qui contaminent les enfants et non le contraire ?

Mme Corinne Imbert. – Dans la suite de la question de Catherine Procaccia et dans l'hypothèse de l'évolution de la covid comme une maladie « saisonnière », des commandes sont-elles déjà passées pour les années à venir, notamment du vaccin Pfizer ?

Ma deuxième question concerne les professionnels de santé. Quelle a été l'approche des autorités israéliennes vis-à-vis de la vaccination des professionnels de santé ? Un débat a-t-il eu lieu sur l'opportunité de rendre cette vaccination obligatoire pour ces derniers voire pour d'autres professionnels ?

Enfin, concernant le passeport vert que vous avez évoqué, ce passeport a-t-il été globalement bien accepté par la population et a-t-il évolué depuis sa mise en place ?

Professeur Ran Balicer. – Concernant la vaccination des personnes âgées et vulnérables, l'une des clés, je crois, est que nous avons eu une vaccination par les organismes fournisseurs de soins, les organismes d'assurance maladie. Il se trouve que ces personnes sont souvent rattachées à ces organismes qui fournissent des soins du berceau à la tombe. Ces organismes connaissent les personnes, ont leur coordonnées : nous avons appelé ces personnes de plus de 75 ans non vaccinées, nous les avons invitées à se faire vacciner et avons même pris les rendez-vous pour eux. Dans les maisons de retraite, des équipes ont été vacciner les personnes sur place. Par ailleurs, l'efficacité semble selon nos études identique chez les âgés et chez les plus jeunes : la vaccination des âgés semble donc encore plus importante, les anciens faisant davantage de formes sévères.

Concernant le profil des 900 000 personnes non-vaccinées, il s'agit surtout de jeunes. Les ultra-orthodoxes et arabes sont en très légère sur-représentation mais pas dans une grande mesure. Nous touchons du doigt, je crois, un noyau de personnes réticentes à la vaccination ou qui préfèrent procrastiner. Encore une fois, parmi les personnes vulnérables, la grande majorité des personnes a été vaccinée et nous n'avons pas d'effort particulier à produire. Nous sommes très heureux de la couverture vaccinale que nous avons.

Sur le sujet des rappels de vaccin, je pense qu'ils seront nécessaires, mais je ne sais pas quand. Cependant, nous savons que six mois après, cela n'est pas encore nécessaire, l'efficacité étant encore extrêmement haute. Nous allons continuer notre surveillance et d'autres données scientifiques nous feront peut-être changer d'avis.

Nous allons étendre les passeports verts, initialement prévus pour six mois et prolongés désormais à un an. Il faudra peut-être faire un rappel à un an. Si nous ne voyons pas de cas réapparaître, nous pourrions prolonger encore. Nous avons cependant déjà assez de doses payées pour ces rappels éventuels. Nous ne croyons pas aux tests d'anticorps pour décider des rappels ; ils ne semblent pas être un bon indicateur de vulnérabilité. Nous n'avons pas encore d'assez bons tests pour l'immunité : il ne s'agit pas seulement d'anticorps mais aussi d'immunité cellulaire ou tissulaire.

Sur la saisonnalité, il est encore trop tôt pour se prononcer. Nous nous préparons aux différentes options mais aucune politique n'est décidée à ce stade, ce serait prématuré.

Pour ce qui est des professionnels de santé, nous avons pris la décision en mars d'annoncer que les professionnels de santé non vaccinés ne pourraient travailler dans certains services, auprès de personnes vulnérables. Ce n'est pas très différent de ce que nous avons fait par le passé concernant les personnes non vaccinées ou n'ayant pas développé d'anticorps contre l'hépatite B qui ne pouvaient être opérées ou transfusées pour ne pas mettre en danger d'autres patients.

Chez les enfants, nous constatons une baisse de l'infection au même rythme que chez les adultes en dépit du fait que les enfants de moins de 16 ans n'ont pas été vaccinés. Une partie de l'explication serait le port du masque à l'école et le passeport vert en dehors. Cependant, je ne pense pas que cela explique un tel niveau de protection. Un autre élément tiendrait à ce qu'une bonne partie des contaminations des enfants se faisait sans doute dans le foyer familial ; la baisse chez les enfants serait donc liée à la baisse globale chez les adultes. Cela n'explique cependant pas la baisse éventuelle des contaminations entre enfants si l'un des enfants contaminés était à l'école avec d'autres. Une autre explication serait que les enfants seraient porteurs d'une charge virale moins forte et seraient moins contaminants pour d'autres enfants. Il nous faut recueillir davantage de données sur la contagiosité des enfants vis-à-vis des autres. Cependant, une bonne partie des 30 000 tests quotidiens est faite chez les enfants, je ne pense pas que nous passions à côté d'un nombre élevé de cas.

Mme Catherine Deroche. – Je me permets de revenir sur la question de Laurence Cohen sur la licence d'office et les brevets : avez-vous effectivement mis en œuvre ce mécanisme ?

Professeur Ran Balicer. – Je ne comprends pas de quel brevet on parle. Ce vaccin ne vient pas d'Israël donc nous n'avons pas de brevet. J'ai sans doute mal compris la question.

Mme Catherine Deroche, présidente. – C'est un mécanisme qui permet de lever la propriété intellectuelle du propriétaire du vaccin. Vous n'avez travaillé qu'avec Pfizer dans le cadre d'un contrat « classique », donc vous n'avez pas eu de recours particulier à une licence d'office ? La commercialisation a été un accord d'emblée entre le laboratoire et le Gouvernement ?

Professeur Ran Balicer. – Je ne crois pas qu'il y ait de question de propriété intellectuelle car nous ne fabriquons rien. Rien n'a été produit localement, donc il n'y a eu aucun transfert de connaissance ou de technologie. Je ne crois pas pouvoir vous en dire davantage. Si vous voulez voir le contrat entre Israël et Pfizer, il est sur le site du ministère de la Santé israélien. Ils ont pris la décision de rendre public ce contrat afin que chacun soit libre d'en prendre connaissance.

M. René-Paul Savary. – Pour m'éviter d'avoir à aller sur le site, je voulais savoir exactement à quel prix vous avez négocié ce vaccin avec Pfizer, si vous le savez. Vous n'avez pas parlé des applications numériques ; je voudrais savoir lesquelles vous avez pu utiliser pour lutter contre la Covid et suivre la vaccination.

M. Philippe Dallier. – Monsieur le professeur, au début de la pandémie en 2020, une grande partie des scientifiques nous parlaient d'immunité collective en nous expliquant

qu'à partir du moment où 70 % de la population d'un pays aurait été infectée ou vaccinée- on ne parlait pas encore de vaccin, le problème disparaîtrait naturellement. D'ailleurs, certains pays, comme la Suède ou le Royaume-Uni envisageaient de laisser filer l'épidémie pour atteindre cette immunité collective. En Israël, vous être bien au-delà des 70% de personnes vaccinées et j'ai l'impression que plus personne ne parle d'immunité collective. Pouvez-vous m'éclairer sur le sujet ? Est-ce que ce sont les variants qui empêchent d'atteindre l'immunité collective ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Pour les 900 000 personnes non vaccinées, le passeport est-il un encouragement à la vaccination ?

Professeur Ran Balicer. – Concernant le prix, je n'ai pas participé aux négociations et je ne peux pas faire de commentaire.

Les applications numériques ont été utilisées massivement dans notre campagne de vaccination, qui a été menée par les six organismes d'assurance maladie. Toute la prise de rendez-vous s'est faite par le biais de l'application mobile. Quand un patient venait dans un centre de vaccination, son dossier médical numérisé était disponible, ce qui a facilité les choses. Une fois la personne vaccinée, la prise de rendez-vous pour la deuxième dose était faite automatiquement de manière numérisée. Des SMS étaient envoyés pour rappeler l'heure.

Au sujet de l'immunité collective, on parlait auparavant d'immunité collective naturelle, mais la plupart des pays ont abandonné ce type d'approche car laisser les personnes être infectées n'est pas une politique viable. Je ne crois pas non plus que l'immunité collective régie par la vaccination soit pertinente. L'immunité collective signifie que si vous abandonnez toutes les protections, la maladie ne se diffuserait pas car il y a tellement de personnes vaccinées que la plupart sont protégées. Je ne crois pas que nous en soyons encore là. Cela dit, il y a beaucoup de protections indirectes et c'est pourquoi il est sans doute très difficile de voir des cas ressurgir, ce n'est pas impossible en particulier si nous enlevions nos masques à l'intérieur ou si nous abandonnions le passeport vert. Pour ce qui est des variants, face auxquels le vaccin serait efficace à 76 % au lieu de 96 %, de nouveaux cas pourraient apparaître et il nous faudrait revenir à des restrictions. On ne peut donc pas se dire que l'on a gagné, il faut rester vigilants, attentifs et humbles. Cette maladie nous apprend tous les jours. Aucun pays n'a gagné cette bataille.

Les passeports verts n'ont pas été mis en place pour encourager la vaccination mais pour permettre aux personnes à haut risque d'aller au restaurant ou dans des lieux clos sans risquer d'être infectées. Grâce à cette politique, nous avons pu rouvrir les salles de concerts ou les restaurants pour les personnes qui ont été vaccinées tôt. Nous savons qu'elles ne sont pas protégées à 100 %, mais nous avons pu rouvrir ces salles en continuant notre surveillance. Cela a sans doute incité des personnes à se faire vacciner, mais ça n'était pas la logique sous-jacente au départ. Rappelons-nous que si une personne veut aller au restaurant mais n'a pas été vaccinée, elle peut y aller et s'installer à l'extérieur. L'idée était de faire en sorte que les personnes âgées ou vulnérables ne soient pas à risque et de trouver un équilibre.

Nous avons ainsi pu rouvrir les restaurants et les salles de concerts pour les plus de 75 ans qui avaient été vaccinés. Ils ne sont certes pas parfaitement protégés, mais nous avons ainsi pu rouvrir les lieux publics et maintenir une surveillance. Sans doute cette politique a-t-elle encouragé des gens à se faire vacciner, mais ce n'était pas la logique sous-jacente au départ. Cette politique a très bien fonctionné, et elle fonctionne d'autant mieux à présent qu'une forte proportion de la population est vaccinée. À preuve, même les personnes

non vaccinées peuvent à présent se rendre au restaurant, en extérieur ! L'idée était de limiter les risques des personnes âgées et vulnérables en ménageant un équilibre que, je crois, nous avons trouvé.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le confinement a été très strict au début de la campagne de vaccination. À partir de quel niveau de couverture par la deuxième dose de vaccin avez-vous levé ce confinement ?

Où en êtes-vous dans la réouverture des frontières, au transport aérien notamment ?

Professeur Ran Balicer. – Nous avons imposé le confinement deux semaines après le début de la campagne de vaccination, lorsque nous avons vu que l'augmentation du nombre de cas se poursuivait. Nous savions alors qu'il nous faudrait de nombreuses semaines pour protéger un nombre significatif de personnes. Nous avons levé les restrictions lorsque 60 % de la population – mais beaucoup plus parmi les gens âgés et vulnérables – a été vacciné. Les réouvertures ont été graduelles : toutes les deux semaines, nous vérifions que tout allait dans le bon sens avant de passer à l'étape suivante. Nous n'avons ainsi pas rouvert les écoles immédiatement. Nous avons rouvert certaines classes d'abord, d'autres ensuite ; de même, pour les restaurants.

Il n'y a pas de restriction à la sortie du territoire israélien. Pour y revenir, il faut un test avant d'entrer dans l'avion et à son atterrissage, et se soumettre aux règles de quarantaine, sauf pour les personnes vaccinées et provenant d'un pays non touchés par certains variants.

L'ouverture au tourisme fait l'objet d'un important débat dans le pays en ce moment. Nous élaborons une politique progressive.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Combien de temps la quarantaine dure-t-elle ?

Professeur Ran Balicer. – Dix jours.

M. Philippe Dallier. – Le respect de la quarantaine est-elle contrôlée sévèrement ? Ce n'est pas le cas partout... En France par exemple, l'isolement n'est pas surveillé.

Professeur Ran Balicer. – La sévérité du contrôle des quarantaines est l'une des critiques les plus souvent adressées au Gouvernement. La police a été mise à contribution, mais cela n'a pas été jugé efficace. Nous réfléchissons à des bracelets électroniques, mais l'expérimentation envisagée n'a pas encore débuté.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Pouvez-vous enfin nous indiquer le nombre de décès, le nombre de personnes en réanimation, et nous dire si les services de réanimation ont connu des épisodes de surcharge ?

Professeur Ran Balicer. – Nous avons enregistré 6 332 décès depuis le début de la pandémie, soit un mort par jour en moyenne dans les semaines qui viennent de s'écouler, bien davantage avant cela, mais plutôt entre 0 et 1 désormais. Au pic de la pandémie, en janvier, les services de soins intensifs et de réanimation se sont trouvés très proches de la saturation à cause du variant britannique B.1.1.7, mais nous avons réussi à faire avancer la campagne de vaccination suffisamment pour éviter la saturation.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci beaucoup, professeur, pour cet échange très instructif. Nous suivons bien sûr ce qui se passe en Israël, et serons peut-être amenés à vous solliciter de nouveau.

La réunion est close à 16 heures.

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

Mercredi 12 mai 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Financement de la branche autonomie - Audition de Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous accueillons Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie, sur le financement de la branche autonomie.

Cette audition est retransmise en direct sur le site du Sénat, et je salue nos collègues qui suivent cette réunion à distance.

La branche autonomie a été consacrée en tant que telle par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et l'autonomie sans que son financement ne soit précisé, à l'exception d'un fléchage vers cette nouvelle branche de la sécurité sociale, à partir de 2024, de 2,3 milliards d'euros de contribution sociale généralisée (CSG) actuellement consacrés au remboursement de la dette sociale.

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2021 n'a pas davantage permis de préciser le financement supplémentaire qui lui serait attribué, estimé par le rapport Libault à plus de 10 milliards d'euros à l'horizon 2030. Elle a cependant prévu, en son article 33, « qu'à l'issue d'une concertation associant l'ensemble des parties prenantes qui le composent ainsi que des représentants des usagers de la politique de l'autonomie et des professionnels de l'autonomie, le conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) formule un avis et des recommandations sur les pistes de financement de la politique de soutien à l'autonomie ».

Ce rapport, *Une utopie atteignable*, a été remis en mars dernier et formule plusieurs propositions sur lesquelles nous souhaitons recueillir l'avis du Gouvernement.

Dans votre entretien avec le journal *Les Échos* en début de semaine, vous jugiez possible une discussion parlementaire d'ici la fin de l'été sur le texte grand âge et autonomie. Nous sommes très intéressés par le calendrier de ce texte qui devrait nous donner l'occasion de vous entendre à nouveau.

J'invite mes collègues à la concision et à s'en tenir au sujet du financement de la branche autonomie.

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie. – Je vous remercie de votre invitation. C'est dans un état d'esprit de confiance et de dialogue que je vais vous rendre compte de l'action que le Gouvernement a entreprise et continuera de mener pour répondre aux enjeux liés à la perte d'autonomie des personnes âgées.

La crise sanitaire a exacerbé ces enjeux, et a montré les failles béantes du secteur, dont la réforme est plus que nécessaire : elle est urgente. Au temps de la concertation a succédé celui de l'action.

Avant la crise sanitaire, plusieurs rapports avaient mis en avant la nécessité de revaloriser les métiers du « prendre soin à domicile ». Ils avaient posé les mêmes constats : des métiers durs, mal payés, mal considérés, mais des métiers de sens, de contact humain, devenus incontournables.

Nous avons souvent partagé ces constats, mais la volonté politique a trop longtemps manqué. Ces derniers quinquennats, des avancées ont parfois été réalisées, sans transformer profondément le secteur du grand âge.

La nécessité d'une réforme ambitieuse de la dépendance est reconnue depuis près d'une quinzaine d'années, mais les circonstances ou les priorités du moment en ont décidé autrement. Nous y sommes, désormais.

La réforme du grand âge et de l'autonomie est sur les rails, irrémédiablement engagée. La crise sanitaire, loin de la stopper, l'a accélérée, mettant en lumière toutes les difficultés de ce secteur essentiel.

Un effort considérable a été consenti pour le secteur depuis le début de cette crise. Le Gouvernement a mobilisé des enveloppes sans précédent, pour répondre aux attentes légitimes des professionnels du grand âge. Il a étendu les accords du Ségur aux salariés des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), publics comme privés non lucratifs, qui ont obtenu une revalorisation de 183 euros nets mensuels.

L'État a accompagné les départements, dans une démarche partenariale mobilisant 80 millions d'euros, pour verser la prime Covid aux services d'aides à domicile.

Vous avez voté un amendement au PLFSS 2021 qui octroie à la CNSA une dotation de 200 millions d'euros par an pour revaloriser les salaires de ces professionnels dans le cadre de la négociation de l'avenant 43. Après avoir agréé l'avenant 44, je vais agréer cet avenant 43 à la convention collective de la branche de l'aide à domicile. Je renouvelle mon appel aux départements de saisir la main tendue par l'État pour accorder une rémunération plus décente à ces salariés, souvent des femmes, qui se sont distingués pendant la crise.

Cette revalorisation globale atteindra 13 à 15 % pour ces aides à domicile ; c'est une juste reconnaissance pour ces salariés, et un signal fort pour l'attractivité de métiers d'avenir.

L'investissement dans les métiers passe aussi par la construction de parcours professionnels valorisants grâce à la formation, à l'apprentissage, à la création de passerelles entre différents types d'emplois, par la coordination entre les métiers du grand âge et ceux du sanitaire. C'est tout le sens du plan d'action pour les métiers du grand âge que je porte depuis mon arrivée au ministère.

Nous ne nous arrêtons pas à la revalorisation des métiers : nous rénovons aussi le cadre professionnel et les conditions de travail. Grâce au plan de relance, 2,1 milliards d'euros sur cinq ans serviront à rénover et à transformer en profondeur les établissements médico-sociaux. Les établissements du futur seront mieux traitants, plus sécurisants pour les personnes, mais aussi plus ouverts sur l'extérieur.

La rénovation du parc existant est un enjeu majeur, car près de 25 % des places disponibles en Ehpad n'ont pas été rénovées depuis vingt ans : vingt ans qu'on laisse nos concitoyens vieillir dans des établissements trop vétustes, avec des chambres doubles et des salles de bains partagées. La crise sanitaire nous a montré l'impérieuse nécessité de rénover ces établissements.

Ce plan d'investissement historique fait le choix de la confiance aux territoires pour définir la stratégie la plus adaptée aux besoins : 98 % de l'enveloppe est déconcentrée au niveau des agences régionales de santé (ARS), lesquelles devront veiller à associer étroitement les acteurs de leurs territoires – élus, partenaires de santé, acteurs de la vie économique et sociale, personnes et familles directement concernées. Ce plan d'investissement doit changer radicalement la manière dont nous concevons les lieux de vie des personnes âgées.

C'est pourquoi nous avons lancé une démarche nationale de co-construction de l'établissement de demain, à savoir des rencontres avec les experts, les usagers, les gestionnaires et les médecins, afin de définir le cahier des charges de l'offre du futur, tournée vers une logique domiciliaire.

Ce plan métiers et ce plan d'investissement n'ont de sens que s'ils traduisent la volonté de toujours mettre en avant les droits des personnes âgées en perte d'autonomie.

La crise sanitaire et le confinement ont également rappelé l'importance de la liberté d'aller et venir dans les Ehpad. Ces valeurs et cette culture de l'accompagnement ont été difficiles à préserver en temps de pandémie, où la protection de la vie humaine était notre impératif. Mais j'ai souhaité, dès ma nomination cet été, éclairer ces enjeux sanitaires d'un seul et même principe : protéger sans isoler. Le succès de la campagne de vaccination en Ehpad a permis d'anticiper un retour à la vie normale pour des résidents très éprouvés.

Le 12 mars, nous avons publié une série de recommandations à destination des directeurs d'Ehpad et d'unités de soins de longue durée (USLD) pour assouplir les mesures de protection des résidents au sein de ces établissements. Ce protocole a été construit avec toutes les parties prenantes : médecins, scientifiques, directeurs et directrices, résidents et familles de résidents, juristes, gériatres, éthiciens, pour qu'ensemble nous construisions le chemin des retrouvailles. Ces recommandations assurent les mêmes droits et les mêmes libertés aux résidents, quel que soit leur statut vaccinal et immunitaire.

Elles cherchent à garantir un retour progressif à une vie sociale, intime et personnelle, à l'intérieur comme à l'extérieur des établissements. Le protocole a permis ces retrouvailles dans une très large majorité de cas. On a pu retrouver son parent dans sa chambre, l'emmener déjeuner chez soi, passer plus de temps avec lui. En somme, essayer de rattraper le temps perdu par un an de crise sanitaire, et ce, grâce à la campagne de vaccination.

Mais ce protocole, qui ne cherche qu'à orienter les directeurs d'établissements dans la conciliation entre vie normale et protection des résidents, n'est pas encore appliqué partout.

Soyons clairs : oui, l'épidémie est toujours là, des cas de foyers épidémiques dans les Ehpad nous sont remontés, nous avons même des exemples d'échappements vaccinaux. Dans ces situations, il est impératif de mettre en place des mesures de protection au sein des établissements pour éviter la propagation de l'épidémie. Mais certaines familles nous disent leur incompréhension, leur colère parfois, de se voir refuser l'accès à la chambre de son proche alors que l'Ehpad ne connaît pas d'événement épidémique. Je ne cherche pas à juger ni à blâmer les directeurs et leurs équipes, qui font face à des situations souvent très compliquées et qui, pour l'immense majorité d'entre eux, font au mieux de ce qu'ils peuvent faire, face à une situation qui ne s'apprend pas dans les livres d'école.

C'est pourquoi, compte tenu de l'avancement de la campagne de vaccination dans ces établissements, nous allons publier dans les prochains jours de nouvelles recommandations actant la fin prochaine des restrictions dans la vie quotidienne des résidents d'établissements accueillant des personnes âgées, que cela soient des Ehpad, des USLD ou des résidences autonomie ou services. La règle est bien la vie normale et les mesures de protection, l'exception.

En supplément de ce nouveau protocole, nous allons envoyer dans les prochains jours une circulaire à tous les directeurs d'établissements sanitaires et médico-sociaux accueillant des personnes âgées, qui rappellent les droits fondamentaux de la personne résidente en établissement, en particulier sa liberté d'aller et venir. C'est un principe intangible qu'il est nécessaire de rappeler constamment.

Parce que je crois plus à l'accompagnement sur le terrain qu'au décret depuis Paris, ces recommandations seront accompagnées d'une boîte à outils pour que les directeurs soient aidés dans leur prise de décision quotidienne, en particulier sur des questions éthiques.

La réforme du grand âge est une réalité, tant par les montants qu'elle met sur la table que par la philosophie qui l'anime.

Ces montants – plus de 4,5 milliards d'euros mobilisés par l'État à destination du secteur du grand âge – et cette philosophie – mettre les droits des personnes au centre – feront date dans la façon dont nous anticipons la transition démographique.

Les professionnels du grand âge et les personnes âgées en perte d'autonomie attendent plus, et à raison. À refuser de voir les enjeux du vieillissement, ou de ne le considérer qu'en période de crise, nous avons hérité d'un secteur trop segmenté, créant des inégalités entre les personnes d'un territoire à l'autre, entre les personnels de différents statuts ou entre les différents modes de financement.

À force de ne penser qu'à un seul modèle de prise en charge de la perte d'autonomie, ce secteur est devenu insuffisamment agile et ne respecte plus pleinement le souhait des personnes de vieillir chez elles. C'est un modèle onéreux pour les finances publiques ainsi que pour les personnes âgées et leurs proches, et profondément remis en question. Beaucoup de nos voisins européens l'ont abandonné depuis longtemps.

Je salue le rapport des sénateurs Michelle Meunier et Bernard Bonne sur la prévention de la perte d'autonomie, qui donne la vision que nous devons suivre, celle du virage domiciliaire et de toutes les implications qu'il emporte sur la transformation de l'offre de prise en charge des personnes âgées, mais aussi plus profondément sur la place des personnes âgées dans notre société.

Le modèle actuel fait de l'établissement la solution par défaut. Il n'investit pas dans la prévention de la perte d'autonomie, dans l'adaptation des logements. Comment pouvons-nous nous en satisfaire puisqu'en France, seulement 6 % des logements sont adaptés à la perte d'autonomie, contre 12 % en Allemagne et 16 % au Pays-Bas ?

Comment nous satisfaire de ce modèle quand, en France, à 65 ans, une femme française peut espérer vivre encore près de 24 ans, mais seulement 10 en bonne santé contre 17 en Suède et 12 en Allemagne ?

Le Gouvernement veut le réformer en profondeur, dans le cadre d'un chantier législatif, dont la priorité a été réaffirmée par le Premier ministre, d'ici la fin de ce quinquennat.

Demain, avec cette réforme, la personne âgée pourra choisir de rester chez elle aussi longtemps qu'elle le souhaite. Elle pourra le faire grâce à un accompagnement à domicile, profondément rénové, dans l'esprit évoqué dès 2014 par le rapport sur l'aide à domicile des personnes fragiles des sénateurs Dominique Watrin et Jean-Marie Vanlerenberghe. Il lui faudra également un logement adapté à ses besoins. Si elle décide de quitter son logement, elle aura le choix entre une palette d'offre d'habitat intermédiaire et des établissements mieux traitants, plus sécurisants, mais aussi et surtout plus ouverts sur la ville et la vie sociale.

Je crois à la place éminente des départements dans ce chantier, en première ligne pour assurer, en lien avec la cinquième branche de la sécurité sociale, la grande transformation que nous voulons pour notre modèle social : un système plus juste, qui respecte mieux les souhaits des personnes et qui investit pour l'avenir.

Ce chantier législatif doit traduire cette ambition : l'égalité entre les personnes d'un territoire à un autre, entre les professionnels de différents statuts ou les modes de financement, le respect des droits des personnes âgées et un droit aux perspectives pour les jeunes.

Ce chantier législatif n'aura de sens que s'il permet de réconcilier les générations entre elles, à l'heure où j'entends partout des discours qui pointent du doigt nos aînés, qui seraient responsables du malheur des jeunes. Pointer du doigt plutôt que de tendre la main : c'est le péril qui pèse sur la cohésion sociale. Je ne m'y résoudrai pas.

Pour éviter que de la souffrance de chacun ne naisse une fracture générationnelle, nous devons sortir de cette crise sanitaire en offrant à notre pays toutes les opportunités de développement suscitées par une société de la longévité.

La société de la longévité ne doit pas être celle de l'homme augmenté, qui vit toujours plus longtemps et toujours plus seul, mais celle de l'humanité retrouvée, celle des générations solidaires.

C'est dans cette perspective que j'accueille volontiers ce débat et vous remercie de votre attention.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie. Je passe la parole à M. Philippe Mouiller, rapporteur de la branche autonomie du PLFSS.

M. Philippe Mouiller. – L'avenant 43 à la convention collective va augmenter les salaires, et sera financé par le mécanisme prévu par l'article 47 de la dernière loi de finances, mais qui ne prévoit pas de différence de traitement selon le statut, public ou privé, ou en fonction des services. Comment pourra-t-il être appliqué concrètement ?

Quelles mesures proposées par la Défenseure des droits à la suite de la crise sanitaire comptez-vous financer en premier ?

Le calendrier de mise en place de la cinquième branche s'appuie sur des données chiffrées relatives au grand âge, notamment issues du rapport Libault. Disposez-vous de suffisamment d'informations relatives au handicap, sujet qui fait aussi partie de l'autonomie ?

Que pensez-vous des propositions de la CNSA sur les modes de financement, en particulier d'une sorte de nouvel impôt ?

Mme Annick Petrus. – La crise sanitaire a renforcé notre conviction d'une nécessaire amélioration de la prise en charge des personnes âgées dépendantes.

Apportant une vision plus unifiée du financement de la politique de l'autonomie, la création de la cinquième branche répond à des objectifs d'effectivité et d'équité renforcée de l'accès aux droits, en évitant notamment les ruptures de parcours. Elle doit également accroître l'efficacité du soutien à l'autonomie. Elle est la promesse d'une solidarité renforcée pour l'ensemble des citoyens nécessitant un soutien à l'autonomie.

Un des chantiers prioritaires pour une réelle transformation de l'offre est le développement des maisons départementales de l'autonomie (MDA) – MTA pour la maison de la collectivité territoriale de Saint-Martin.

À la suite de la création en 2007 des collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, il n'a pas été créé de maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Une convention pluriannuelle relative aux relations entre la CNSA et la collectivité de Saint-Martin a été renouvelée en décembre 2020 pour la période 2021-2024, sans avoir de statut juridique de MDPH. La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et l'équipe pluridisciplinaire d'évaluation (EPE) fonctionnent à l'intention des personnes en situation de handicap. La collectivité a recruté des compétences en interne pour assurer pleinement les missions d'une MDPH au sein de la Direction de l'autonomie. Cette direction est organisée pour assurer des missions auprès de personnes en situation de handicap, mais aussi en perte d'autonomie.

À l'instar de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, une Maison de l'autonomie devrait voir le jour à Saint-Martin au 1^{er} janvier 2022. Mais cela nécessitera une modification du code de l'action sociale et des familles, comme ce fut le cas pour Saint-Pierre-et-Miquelon avec l'ajout de l'article L. 531-8. L'État est-il prêt à nous accompagner dans cette évolution ?

M. Xavier Iacovelli. – Le rapport de mars 2019 évoque le financement privé comme source de financement – facultative et complémentaire du financement public – de la branche autonomie. Un tel financement privé pourrait-il contribuer à solvabiliser le reste à charge ? Comment encourager son développement, en complément bien entendu du financement public qui demeure essentiel ?

Mme Élisabeth Doineau. – Merci madame la ministre pour vos propos liminaires. Le chiffre de 25 % de places non rénovées depuis vingt ans est impressionnant. Je déplore toutefois une certaine tyrannie du nombre minimal de places par établissement rénové, qui serait de cent. Mais les petits établissements n'ont-ils pas mieux résisté pendant la crise ? Nos établissements doivent conserver une taille humaine.

Le récent article que *Les Échos* ont consacré à la prise en charge à domicile fait bien apparaître votre volonté de faire, mais aussi les difficultés de financement. Nous entendons dans nos permanences parlementaires le ras-le-bol des professionnels : ils sont usés, fatigués et aspirent à plus de reconnaissance. Il faut certes donner du sens à leur travail, mais aussi leur assurer une meilleure rémunération. Où trouvera-t-on les 3 milliards d'euros nécessaires à ce virage domiciliaire ? Et les 350 000 personnes qui devront être embauchées d'ici à 2030 ?

Mme Brigitte Micouleau. – Vous avez annoncé le 1^{er} avril dernier la revalorisation des salaires des aides à domicile, de l'ordre de 15 % de la masse salariale. Mais cette revalorisation, qui est attendue, ne concernera pas les salariés des entreprises de service à la personne qui sont pourtant quelque 200 000. Comment justifier la préférence accordée aux associations ? Les entreprises sont exaspérées et désemparées.

Quel sera le rôle de la CNSA dans le cadre du virage domiciliaire ? Jouera-t-elle un rôle opérationnel local à l'instar des caisses d'allocations familiales (CAF) ?

Mme Brigitte Bourguignon, ministre élue auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie. – Si l'on en reste aux montants annoncés par certains rapports pour une réforme de l'autonomie – 20 ou 30 milliards d'euros ! –, on ne fera jamais rien. Il faut affiner ces chiffres et ne pas se focaliser sur la grande dépendance et l'établissement, car ce n'est pas ce que souhaitent les Français.

Sur le domicile, la revalorisation salariale est première. Les départements sont bien conscients de la pénibilité du travail et de la nécessité d'avancer. Il nous faut des bras dans ces métiers, et mieux les former. Les deux assemblées ont voté 150 millions d'euros pour 2021 et 200 pour 2022 afin d'accompagner les départements, et je les en remercie.

Je vais prochainement recevoir les fédérations d'employeurs privés lucratifs. Je ne fais pas de différence entre les opérateurs, mais certains grands groupes doivent aussi faire l'effort d'accompagner leurs salariés qui sont très précarisés. Chacun doit y mettre du sien : l'État et les collectivités assument déjà leur part de travail. La question de l'uniformisation nationale des tarifs – qui s'étagent aujourd'hui entre 19 et 30 euros par heure – devra également être posée.

L'accord sera agréé en mai, mais nous donnons le temps aux départements de s'organiser : la revalorisation réelle n'interviendra qu'en octobre 2021. Un groupe de travail sera créé avec les fédérations non encore concernées par ces revalorisations.

Nous souhaitons que les Ehpad tirent les enseignements de la crise sanitaire. Il faut effectivement éviter les grands ensembles : n'oublions pas que les Ehpad ne sont pas des établissements hospitaliers, mais des établissements d'hébergement. Privilégions de petites entités, ou des établissements très ouverts sur le médico-social et non pas seulement sur le sanitaire.

Il faut améliorer les contrats d'assurance-dépendance et permettre la diversification des produits financiers qui contribuent au financement de la dépendance. Certains l'envisagent dès l'âge de 50 ans.

Le virage domiciliaire assumé que nous envisageons va complètement changer la donne, comme on l'a vu au Québec. Plutôt que de coût, parlons désormais d'investissement social dans l'avenir, que ce soit sur le bâti, dans la domotique, ou *via* des groupements mutualisés.

Madame Petrus, je vais regarder la question de la Maison de l'autonomie de Saint-Martin et vous répondrai ultérieurement.

Mme Annie Delmont-Koropoulis. – La loi Grand âge comportera-t-elle des dispositions sur son financement ? Si oui, à quelle hauteur ? Sinon, que sera-t-il prévu au PLFSS ?

Mme Marie-Pierre Richer. – Dans le cadre du Ségur de la santé et du plan France relance, la circulaire du 10 mars dernier prévoit 20 millions d'euros pour les résidences autonomie en 2021. Or, l'ARS Centre-Val de Loire a annoncé qu'elle ne financerait que les établissements les plus endettés, ce qui exclut les résidences autonomie associatives dans le Cher. Or ces résidences pâtissent de la crise actuelle, en dépit de leurs efforts de réduction des dépenses de fonctionnement. Elles constituent pourtant une alternative intéressante entre le domicile et l'Ehpad. Comment les conforter ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Un article récent des *Échos* nous annonce le projet de loi Grand âge pour juillet ou septembre. Quel en sera le contenu ? Vous évoquez un projet social et sociétal, mais avec quel financement : allez-vous mettre les actionnaires à contribution ou préférerez-vous augmenter les impôts des Français en ponctionnant 2 milliards de CSG supplémentaires ?

Le tarif de l'aide à domicile varie d'un département à l'autre. Dans un rapport de 2014, mon prédécesseur Dominique Watrin et Jean-Marie Vanlerenberghe avaient préconisé de définir un tarif national de référence, modulable selon les caractéristiques de chaque département.

Travaillez-vous sur un modèle de ce type ? À quel niveau le tarif socle pourrait-il être fixé ?

Vous avez insisté sur la revalorisation salariale des aides à domicile. Une harmonisation est indispensable en la matière, s'agissant notamment des temps de déplacement et de pause. Comptez-vous agir en ce sens ?

Mme Michelle Meunier. – Si je partage l'essentiel des propos de Mme la ministre déléguée, je ne la suis pas lorsqu'elle dit : « qu'importe le type de structure ». Il n'est pas juste d'aider de la même manière les structures qui visent le profit et celles qui recherchent l'intérêt public.

Quelle est votre position sur la création d'un fonds de péréquation entre collectivités territoriales, à l'instar de celui mis en place pour les mineurs non accompagnés ? Un tel outil pourrait faciliter l'harmonisation des salaires.

Enfin, quelle forme le texte sur le grand âge et l'autonomie prendra-t-il : une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale, un PLFSS dédié ? Ces vecteurs n'auraient évidemment pas la même portée qu'un projet de loi.

Mme Corinne Imbert. – Quel niveau de contribution financière allez-vous demander aux départements ?

L'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale évalue à 25 euros le coût de revient d'une heure d'intervention : êtes-vous d'accord avec cette estimation ?

M. Bernard Bonne. – Merci, madame la ministre déléguée, pour votre volonté de faire aboutir assez rapidement cette loi sur le grand âge, ainsi que pour vos références au rapport que Michèle Meunier et moi-même avons consacré à la prévention de la perte d'autonomie.

Ces derniers mois, il est regrettable que nombre de personnes âgées résidant en établissement soient décédées sans revoir leur famille, du fait des délais d'élaboration de protocoles moins restrictifs.

Vous avez annoncé 4,5 milliards d'euros : s'agit-il de financements complémentaires ou de redéploiements de sommes déjà prévues ?

M. Daniel Chasseing. – Je félicite Mme la ministre déléguée pour sa volonté de prendre en charge cette question. Il est certain qu'il y a beaucoup à faire, notamment pour revaloriser les métiers.

S'il est bon de favoriser le maintien à domicile, il ne faut pas négliger les Ehpad, qui ont besoin de personnels en nombre suffisant.

Les départements devraient être chargés de l'animation territoriale en matière de prise en charge à domicile et en établissement. La plateforme départementale constituerait ainsi un guichet unique, avec des relais dans les cantons. Elle pourrait s'occuper aussi de l'adaptation des logements à la perte d'autonomie.

Quand ces mesures indispensables seront-elles effectives ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Vous pouvez compter sur le Sénat pour vous aider à faire aboutir ce texte. Le rapport remarquable de M. Bonne et Mme Meunier est une bonne feuille de route dans cette perspective. Emprunter le véhicule du PLFSS ne suffirait pas à marquer l'importance de l'enjeu.

Pouvez-vous détailler la mobilisation de 4,5 milliards d'euros que vous avez annoncée ? Pour ma part, j'ai identifié 1,2 milliard d'euros d'investissements dans les établissements médico-sociaux. Une autre partie des financements vise des dépenses de fonctionnements, notamment des revalorisations salariales.

Les besoins de financement de la CNSA sont de l'ordre de 8 à 10 milliards d'euros d'ici à 2030 d'après le rapport Libault, de 9,3 milliards d'euros à l'horizon de 2024 d'après la caisse elle-même. Pouvez-vous esquisser les pistes de financement ? La fraction de 0,15 point de CSG prévue pour 2024 ne suffira pas à faire face aux besoins du secteur.

Mme Viviane Malet. – Merci, madame la ministre, pour votre volonté de mener à bien ce grand chantier législatif.

La Guadeloupe, la Martinique et la Réunion sont confrontées à un vieillissement rapide de leur population. La dépendance y survient plus tôt qu'en métropole, du fait notamment du diabète et des maladies cardio-vasculaires.

Or, dans ces territoires, l'offre d'habitations pour les seniors est trois fois inférieure à celle de la métropole. Les Ehpad sont peu nombreux et chers. Résultat : nombre de seniors vivent dans des habitats indignes, parfois sans bloc sanitaire.

Un plan de rattrapage chiffré sera-t-il prévu, associé à la construction d'un modèle adapté à ces territoires ?

Mme Jocelyne Guidez. – Les directeurs en charge de plusieurs établissements finissent par devenir hors-sol, alors que la coordination hiérarchique est nécessaire au fonctionnement des établissements. Allez-vous prévoir les moyens nécessaires au recrutement de directeurs en nombre suffisant ?

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Pour présider une association d'aide à domicile d'une trentaine de salariés, je peux témoigner des difficultés de recrutement dans ce secteur. Les vocations manquent. Un effort de formation est nécessaire : comment comptez-vous le concrétiser ?

Vous entendez favoriser le maintien à domicile. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) sera-t-elle maintenue, voire revalorisée ? Il faudra accompagner financièrement les départements, qui ne pourront faire face à la multiplication des demandes.

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Les 4,5 milliards d'euros engagés par l'État pour la cinquième branche constituent bien des mesures nouvelles.

Dans le cadre du plan de relance, 2,1 milliards d'euros bénéficieront à un plan de rénovation des Ehpad sur cinq ans. Des restructurations sont aussi nécessaires ; de plus grandes mutualisations de moyens, parfois des fusions, amélioreront l'efficacité et permettront de lutter contre la précarité des personnels.

Avec la mobilisation d'Action Logement, 1 milliard d'euros iront au financement de l'adaptation des logements au grand âge.

Les revalorisations salariales en Ehpad représenteront, quant à elles, 700 millions d'euros. Dans ces établissements, 10 000 soignants supplémentaires seront recrutés, pour 500 millions d'euros.

Parallèlement, notre approche domiciliaire tendra à réduire les restes à charge.

À partir de 2024, près de 2,4 milliards d'euros de CSG abonderont la branche autonomie.

Nous avons donc les moyens de notre ambition.

Madame Richer, le développement des résidences autonomie fait partie des pistes dans le cadre de l'approche domiciliaire et de la construction de parcours qui ne se fracturent pas. Certaines résidences du réseau Marpa travaillent déjà sur l'intergénérationnel : de telles initiatives doivent être encouragées et transformées en politiques publiques.

Madame Meunier, je travaille déjà sur des propositions de fonds de péréquation. En ce qui concerne le tarif socle national, une dotation complémentaire pourra être attribuée en fonction d'objectifs de qualité, car nous devons être exigeants en la matière, à l'égard tant des établissements que des prestations à domicile.

Concernant le financement de l'avenant 43, la mesure est pérenne. Le coût de revient d'une heure d'aide à domicile est de 25 euros.

Le Gouvernement travaille sur les fusions de sections évoquées par M. Chasseing. Les départements seront extrêmement impliqués. Je pense que leur avenir passe par cette appropriation des politiques d'aide à domicile.

L'APA doit être valorisée en développant le soutien au répit des aidants et l'adaptation des logements, qui sont des prestations déjà incluses, mais délaissées au profit de l'heure humaine. Les aides techniques ne sont pas assez utilisées.

La Martinique et La Réunion connaissent un gros manque d'hébergements pour personnes âgées dépendantes. J'ai été largement interpellée par les ARS. Il s'agirait d'y créer des résidences autonomie. Nous sommes conscients des enjeux.

Oui, ce secteur constitue un vivier d'emploi considérable. Les besoins de renfort de la crise ont révélé des pistes. On a fait tomber les quotas dans l'apprentissage. Quelques Ehpad ont recruté par la voie de la réinsertion. Avec Élisabeth Borne, nous avons également travaillé sur la reconversion en cas de plan social. Nous avons lancé 10 000 services civiques seniors. Il en reste encore qui sont disponibles, pour le domicile comme les établissements. Leurs missions concernent la lutte contre l'isolement, mais aussi l'animation et le numérique dans les Ehpad. Il existe également des jobs étudiants intéressants. Mon idée est de créer l'appétence pour ces métiers et ne pas se limiter au dépannage. Les jeunes en service civique découvrent et aiment ce secteur. Nous ferons une campagne de promotion de ces métiers. Il faut en parler autrement. Mon objectif, c'est : image, formation, revalorisation, pour plus d'attractivité.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci beaucoup.

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*.

Financement de la branche autonomie - Audition de Mme Marie-Anne Montchamp, présidente de la CNSA

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous poursuivons nos travaux sur le financement de la branche autonomie avec l'audition de Mme Marie-Anne Montchamp, présidente de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

À la suite de la création de la branche autonomie par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 a prévu, en son article 33, « qu'à l'issue d'une concertation associant l'ensemble des parties prenantes qui le composent ainsi que des représentants des usagers de la politique de l'autonomie et des professionnels de l'autonomie, le conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie formule un avis et des recommandations sur les pistes de financement de la politique de soutien à l'autonomie ».

Ce rapport, intitulé *Une utopie atteignable*, a été remis en mars et formule plusieurs propositions sur lesquelles nous souhaitons vous entendre, Madame Montchamp je vous cède donc la parole sans plus tarder.

Mme Marie-Anne Montchamp, présidente de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. – Merci beaucoup, Madame la présidente. J'affectionne particulièrement ces auditions qui sont l'occasion de vous faire part des réflexions du conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, tête de pont de la cinquième branche de la sécurité sociale que j'ai l'honneur de présider, mais aussi d'échanger avec vous.

À l'article 33 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, la représentation nationale a saisi le conseil de la CNSA, lui demandant de formuler un avis et des propositions sur le financement de la politique de soutien à l'autonomie, ce qui ne renvoie pas seulement au financement de la cinquième branche. Les termes de cet article sont larges. Le conseil s'est attaché à répondre à cette question avec assiduité, en assumant son avis adopté le 19 mars.

L'article 33 précise que les parties prenantes du conseil doivent être réunies pour définir ces recommandations. Nous n'y avons pas manqué. Le conseil de la CNSA se compose de très nombreux acteurs représentant toutes les parties prenantes de la politique de l'autonomie, sur les territoires comme à l'échelon national. Nous avons notamment le plaisir d'accueillir un sénateur, dont l'apport aux travaux de la CNSA est important.

Notre travail est le fruit d'une très vaste concertation et est fondé sur une étude de tous les rapports sur l'autonomie, dont les rapports Libault, Dufeu Schubert, El Khomri, Vachey et du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. Nous ne nous sommes pas tenus à un exercice de compilation inutile, mais avons pris le risque d'imaginer un système de financement de la politique de soutien à l'autonomie.

Nous avons dressé un cadre, avec un horizon temporel : 2022-2030. Nous n'ignorons rien de ce que sera la longévité de nos concitoyens à l'horizon 2030. Pourquoi n'avons-nous pas choisi une date plus lointaine ? D'abord, la modestie nous impose un horizon assez proche. Ensuite, tout changera à partir de 2030. Le vieillissement de la population française sera progressif et modéré jusqu'en 2030, mais à partir de cette date, le phénomène deviendra structurel et menacera notre système de protection ainsi que nos équilibres sociétaux, sociaux et économiques.

Notre cadre a aussi un périmètre. Il nous est apparu très vite que les politiques publiques dans leur ensemble emportaient des conséquences sur la protection sociale et que nous devons appliquer ce constat à l'autonomie. Si les politiques publiques ignorent cette dernière et produisent des décisions arythmiques relativement à l'avancée en âge de la population, ce sera la sécurité sociale qui, sur ses frêles épaules, devra en porter les conséquences. Si nous ne prenons pas en compte les effets de la longévité dans nos politiques

d'aménagement du territoire, de logement, de transports, de construction des infrastructures, de fiscalité, c'est la sécurité sociale qui devra réparer les effets de ce choix.

À quoi sert la politique de soutien à l'autonomie ? C'est un grand défi contemporain. Pendant la crise sanitaire, nous avons constaté que le défaut d'autonomie d'une personne accroissait sa fragilité. Les moins autonomes courent les plus grands risques en cas de crise systémique, qu'il s'agisse d'une pandémie ou d'une crise environnementale. Il faut prendre en compte la longévité comme un élément décisif des politiques publiques. L'autonomie est un enjeu absolument structurant.

Notre système actuel n'est pas parfait. Nous ne devons pas considérer qu'un simple ajustement au fil de l'eau suffit pour qu'il tienne. Nous avons vu que le secteur du domicile, rempart pendant la crise sanitaire, avait besoin de sortir de cette impasse, celle de travailleurs pauvres faisant face au quotidien à des personnes fragilisées par l'âge, le handicap et la pandémie. Nous devons transformer notre système.

Lorsqu'Agnès Buzyn, alors ministre des solidarités et de la santé, a procédé à une première étude sur la politique de l'âge, les réponses ne se sont pas fait attendre. Les Français veulent vieillir chez eux et, si ce n'est pas possible, vivre dans des institutions qui ne les privent pas de leur citoyenneté. Le Comité consultatif national d'éthique a eu des mots très durs pour qualifier notre système. Rappelons-nous que la crise sanitaire a conduit, dans les Ehpad, à des incompréhensions et à des souffrances considérables pour les résidents et leurs familles. Ne pas pouvoir accompagner la fin de vie d'un parent a provoqué des traumatismes très profonds dont on mesurera les conséquences plus tard.

Nous devons être capables de financer la transformation du modèle. Nous devons aussi pouvoir répondre aux territoires. Quand on observe les contributions financières et leur évolution, notamment pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH), des départements, ce n'est pas un effet de ciseau, mais de taille-haie, tant l'écart entre la contribution des territoires et celle de la CNSA s'est accru, loin de la trajectoire prévue par le législateur ! Nous devons traiter courageusement la question du transfert de concours depuis le système de protection sociale vers les territoires, dont la compétence reste fondamentale.

Le système de financement que nous préconisons répond à trois enjeux principaux. D'abord, on ne peut pas imaginer de financement pérenne de l'autonomie à 2030 sans mobilisation de toutes les politiques, sinon, la sécurité sociale « trinquera ». Ensuite, toutes les branches de la sécurité sociale doivent être mobilisées. La cinquième branche est éminemment transverse et ne peut pas, à elle seule, emporter de résultat. Il est absolument indispensable que l'ensemble des branches convergent. Enfin, nous devons être capables d'assurer un financement qui réponde aux besoins et aspirations de 2030.

Ce système de financement s'organise en cinq blocs. Premièrement, il s'agit de mobiliser toutes les politiques publiques. Cela ne relève pas de la responsabilité de la branche, mais du pilotage général. Le conseil de la CNSA recommande de définir un agenda 2030 de l'autonomie, cousin germain de l'agenda climat. Ne doutons pas que si nous n'étions pas en mesure de mobiliser toutes les politiques publiques et tous les financements nécessaires à la vie autonome de nos concitoyens, nous devrions de toute façon assumer le coût de leur avancée en âge, et nous le ferions dans de mauvaises conditions, par plus de dépenses hospitalières, entre autres. Nous préconisons donc une évaluation à 360 degrés des dispositions qui, au sein des politiques publiques, affectent l'autonomie, comme c'est le cas

pour l'environnement. Les conférences territoriales de l'action publique doivent suivre l'avancée en âge de la société. C'est indispensable.

Deuxièmement, il s'agit de mobiliser toutes les branches de la protection sociale. La branche autonomie ne peut pas à elle seule faire ce qui relève des autres branches. Par exemple, la branche maladie doit prendre en compte la préoccupation de la vie autonome dans le suivi des pathologies chroniques. De mauvais choix soignants ont des conséquences sur l'autonomie. Il en va de même pour la branche famille. L'allocation éducation enfant handicapé (AEEH) a été transférée à la CNSA, mais la politique familiale ne doit pas pour autant se désintéresser du sort d'une famille affectée par la perte d'autonomie d'un de ses membres. L'enfant, tout comme la personne âgée, fait partie de la famille. Le pilotage de l'autonomie doit être équilibré et transversal.

Troisièmement, la loi du 7 août 2020 dispose que la branche recevra en 2024 une fraction de contribution sociale généralisée (CSG), ressource pérenne à assiette large d'environ 2,3 milliards d'euros. C'est une ressource structurante dont nous nous réjouissons, mais, dont le produit rapporté aux trois enjeux que j'ai décrits précédemment, ne suffira pas. J'en veux pour preuve que la cinquième branche est déjà en déficit. Sans ressource dynamique et équitable, je crains que cette branche, qui a un intérêt pour les citoyens qui avancent en âge, ne soit pas au rendez-vous de 2030. Nous avons pris notre courage à deux mains et dégagé une position de consensus, ce qui n'a pas été simple.

Notre hypothèse de financement est de recevoir un compartiment de 0,28 point de CSG. Ce montant est tiré des rapports déjà énumérés. Cela représente 4,35 euros par mois au niveau du SMIC. C'est beaucoup, mais si la Nation consent à cet effort et si celui-ci est accompagné, par des principes d'affectation et de garantie de baisse du reste à charge en institution, c'est envisageable. Ce dispositif ne trahit en rien l'esprit de la sécurité sociale ni l'équilibre sur lequel la branche a été bâtie et il nous donne la possibilité de transformer profondément le modèle. Je ne dis pas qu'il faut lever 0,28 point de CSG supplémentaire alors que notre pays sort exsangue d'une crise sans précédent. Cela peut être dégagé par une meilleure répartition de l'effort entre branches.

Face à la société de la longévité, il est important que le débat s'engage. L'intérêt de cette affectation de ressources supplémentaires, c'est qu'elle pourrait être transférée par des concours accrus aux collectivités territoriales. Si le pilotage de la politique de l'autonomie au niveau territorial évolue, avec un partage des diagnostics et des orientations, avec une différenciation territoriale, nous serions en mesure de solvabiliser les nécessaires financements territoriaux de cette politique.

Quatrièmement, le reste à charge en institution doit évoluer. Le conseil de la CNSA a émis une proposition majeure : que le modèle de la tarification des établissements pour personnes âgées évolue pour que ces dernières ne s'acquittent que du gîte et du couvert. Ce serait la branche qui solvabiliserait la part autonomie, comme c'est le cas pour le handicap.

Cinquièmement, la CNSA est devenue une branche de la sécurité sociale. Il serait hasardeux d'imaginer que le financement assurantiel soit soutenable dans la période actuelle. Les financeurs supplémentaires ont toute leur place à côté de la branche. Si nous avons résolu la question du reste à charge, le rôle des assureurs mutualistes ne sera plus obsessionnellement tourné vers celui-ci, mais vers la prévention primaire, le soutien aux aidants ou l'amélioration des conditions de vie matérielle. Ils seraient impliqués dans le pilotage général de la politique de l'autonomie.

En résumé, nous souhaitons la mobilisation de toutes les politiques publiques, le pilotage partagé, moderne, à tous les étages de la politique de l'autonomie, la profonde transformation du modèle de financement avec un reste à charge ne concernant que le gîte et le couvert. En effet, nous n'attendons pas de l'État qu'il paie notre loyer, quel que soit notre âge.

M. Philippe Mouiller. – Nous avons compris votre volonté de faire converger toutes les politiques publiques et les branches vers l'autonomie. Mais la politique de l'autonomie est tellement transversale que l'on se demande s'il fallait créer une cinquième branche. Comment impliquer et contraindre les différents acteurs ? Comment être certain qu'ils suivent tous la feuille de route ?

Pour dégager 0,28 point de CSG, soit il faut créer un impôt supplémentaire et dans ce cas, est-ce suffisant ? Soit il faut que les autres branches réalisent des économies. Mais où ?

Pourriez-vous préciser le montant que vous envisagez pour la contribution des complémentaires et du système assurantiel ?

Les propositions de la CNSA ont-elles été actées par le Gouvernement et quel en serait le calendrier de mise en place ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – J'ai écouté attentivement ce long exposé fort complet. Madame Montchamp, vous voulez surtout mobiliser les autres branches. C'est bien joli, mais la concertation ne me paraît pas évidente, dans le contexte financier actuel... Chacun campe sur ses financements. Dans ces conditions, la contribution de 0,28 point de CSG que vous sollicitez correspond-elle à une nouvelle répartition du produit ou à une hausse de la CSG ?

Dans votre rapport, vous dites que les besoins de financement s'élèveront à 9,3 milliards d'euros d'ici 2024, mais nous n'avons pas le détail. Pouvez-vous le fournir ?

Le conseil de la CNSA s'est exprimé par 22 voix pour, deux voix contre et 47 abstentions. Pouvez-vous nous détailler comment s'est déroulé ce vote ?

M. Bernard Bonne. – Entre les impôts supplémentaires et la fraction de 0,28 point de CSG prise sur les autres branches, comment financer la branche autonomie ? Quel rôle doit jouer la CNSA entre les départements et les agences régionales de santé (ARS) ?

Mme Laurence Cohen. – Merci, madame Montchamp, pour la clarté de vos propos. Quand nous vous avons reçue pour évoquer la création de la cinquième branche, c'était à l'aveugle. Là, vous donnez un contenu. Le groupe CRCE vous avait déjà alertée de l'affaiblissement de notre système de protection sociale par la création d'une cinquième branche. Elle n'était pas nécessaire. L'assurance maladie pouvait prendre en charge l'autonomie. Les « frêles épaules » de la sécurité sociale sont dues à son appauvrissement volontaire depuis des décennies. En effet, 66 milliards d'euros d'exonérations de cotisations sociales, cela fait un grand trou ! Il faudrait peut-être revenir sur ces exonérations ou les compenser totalement.

En revanche, je vous trouve inhabituellement hypocrite quand vous dites qu'il est possible de dégager 0,28 point de CSG sans augmenter les impôts. Soyons clairs : vous demandez la création d'un impôt supplémentaire. Nous y sommes fondamentalement opposés

et pensons qu'il est possible de financer autrement la cinquième branche. Pourquoi ne pas plutôt créer une contribution de solidarité des actionnaires, une exonération de taxes sur les salaires dans les Ehpad publics, une réglementation des tarifs des Ehpad ?

Que pensez-vous de la proposition de l'Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles (UNA) qui déplore à juste titre que les collectivités soient à genoux et veut inverser les proportions actuelles de financement de l'aide à domicile en prévoyant 30 % pour le département et 70 % pour l'État ?

Mme Michelle Meunier. – Madame Montchamp, vous avez insisté sur la méthode, mais le résultat est un peu décevant puisque aucun enthousiasme ne s'est exprimé dans le vote de l'avis.

Vous auriez pu ajouter nos travaux, avec M. Bonne, sur le reste à charge en Ehpad et la vie à domicile, dans votre liste. Ils montrent qu'il faut prendre le taureau par les cornes. La CNSA ne doit pas être le seul réceptacle des contributions. Je suis un peu déçue par vos propos ce matin. Que veut dire concrètement « pilotage partagé moderne » ? Je reste sur ma faim.

Mme Florence Lassarade. – Je suis frustrée par cet exposé de chiffres. Dans notre pays où l'on vieillit en mauvaise santé, la première question doit être : comment prévenir la chute ? Je n'entends rien sur l'exercice physique modéré chez les personnes vieillissantes.

M. Daniel Chasseing. – Madame Montchamp, votre exposé était très concret, clair et tout à fait intéressant. On ne pourra pas financer le maintien à domicile, ni le renforcer, ni augmenter rapidement le nombre d'employés en Ehpad de 25 % sans impôt nouveau. Il faut cette contribution de 0,28 point de CSG.

Il est très important de se limiter au gîte et au couvert en institution. Certains, qui restent à domicile dans des conditions extrêmement précaires, pourront ainsi y entrer. Le financement de logements adaptés sera aussi très important.

J'espère que le département sera chargé de l'animation territoriale.

Mme Victoire Jasmin. – Je suis à la fois intéressée et sceptique. Les problématiques ne sont pas les mêmes partout sur le territoire. Dans les Outre-mer, les personnes âgées restent la plupart du temps à domicile. Des politiques publiques comme celle de l'habitat sont mobilisées. Nous sommes confrontés au problème du retour des jeunes sur nos territoires. Madame Montchamp, vous vous montrez optimiste sur la convergence avec les différentes branches. Mais cela dépendra des territoires. La prévention se fait à tous les niveaux, mais son financement n'est pas toujours pris en compte.

Il faut privilégier le retour de nos jeunes pour plus d'ambulatoire et moins de prise en charge vingt-quatre heures sur vingt-quatre, grâce à la solidarité familiale intergénérationnelle. Nous souffrons également du décalage entre le nombre d'actifs et de personnes âgées. Nos jeunes peinent à trouver un emploi, car ils ne sont pas privilégiés en cas de poste vacant sur nos territoires.

M. René-Paul Savary. – Le rapport de la CNSA est décoiffant. Il est vraiment pertinent, surtout concernant les dépenses. Sur les recettes, j'é mets quelques doutes. Tout d'abord, la crise sanitaire risque de remettre en cause l'équilibre financier de la Caisse

d'amortissement de la dette sociale (Cades). Ensuite, si l'on prend une part de CSG aux autres branches, elles auraient la responsabilité de sa hausse.

Qui prendrait en charge le coût de l'hébergement en Ehpad, d'autant que le système assurantiel servirait plutôt à la prévention ou au soutien aux aidants ? Madame Montchamp, êtes-vous assurée que le plan de financement sera suivi ?

Mme Marie-Anne Montchamp. – Je serai très franche et très directe : nous devons sortir de l'ambiguïté sur le financement de l'autonomie. Si nous ne trouvons pas de ressource, nous aurons quand même des dépenses, mais elles ne seront pas pilotées et se reporteront de façon erratique, sauvage et inappropriée sur toute la sécurité sociale et les autres politiques publiques. Elles pèseront forcément sur les finances des hôpitaux pour un piètre résultat qualitatif pour nos concitoyens. Il faut donc trouver des financements pour l'autonomie, en assumant des hypothèses de travail. Je ne prétends pas que le système de financement que nous proposons est idéal, mais il a le mérite de pousser au raisonnement. Cela doit être débattu avec la Nation. Au lendemain de la guerre, quand on a construit la sécurité sociale, nous étions dotés d'un grand dessein collectif. Mais la situation économique n'était ni rose ni simple.

L'avis de la CNSA a été adopté. Le 19 mars, pour la première fois, l'État a pris part au vote, contrairement à son habitude sur les chapitres prospectifs, orientations et recommandations des parties prenantes. Il s'est abstenu, ce qui constitue une étonnante prise de position en creux nous engageant, d'une certaine manière, à poursuivre nos travaux. Ainsi, une commission spéciale de la CNSA déclinera, avec les services de l'État, l'ensemble des composantes du rapport. La CGT a voté contre l'avis. Les autres organisations syndicales ont émis un vote positif. Les absentions proviennent de la Mutualité Française, par besoin d'approfondissement du cinquième bloc, du Synerpa, qui représente les établissements privés lucratifs, et de la Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratif (Fehap). Je ne m'attendais aucunement à un raz-de-marée positif sur un rapport aussi complexe.

Monsieur Mouiller, vous me demandez s'il fallait créer une nouvelle branche. C'est une très bonne question. Elle se justifie, de mon point de vue, par la singularité de la question de l'autonomie, qui appelle une forte mobilisation de la personne à la définition de ses besoins. C'est différent pour la politique de santé publique, qui doit aller à la rencontre de nos concitoyens. Nous avons besoin d'imaginer un modèle de gouvernance, d'allocation de ressources extrêmement spécifique. C'est ce qui peut justifier une branche spécifique.

Il m'était impossible de détailler le pilotage dans le temps imparti. Pour moi, un pilotage moderne implique que l'État cesse d'être contraignant et normatif pour pouvoir amener les parties prenantes, dans les territoires, à exprimer l'intérêt d'une politique différenciée. Nous avons imaginé des organes de pilotage définissant les orientations dans un territoire donné, associant le préfet et le directeur général de l'ARS au conseil départemental, mettant l'ensemble des acteurs publics et territoriaux autour de la table. La conférence pour l'autonomie contractualisera de façon pluriannuelle avec la branche pour recevoir des financements pérennes et voir une partie des ressources solvabilisées.

Est-ce qu'une contribution de 0,28 point de CSG est suffisante ? Nous nous sommes appuyés sur les évaluations des différents rapports, y compris l'excellent travail de M. Bonne et de Mme Meunier, pour l'établir. Fiscalité supplémentaire ou ventilation de l'effort partagé par les autres branches ? Ce n'est pas au conseil de la CNSA de décider de la

politique fiscale. Je précise que quand le législateur nous accorde 0,15 point de CSG en 2024, cela ne procède pas d'une hausse, mais d'une nouvelle affectation.

Le transfert d'une ressource aujourd'hui dévolue à la protection sociale et, demain, répartie différemment s'assortit d'une amélioration de la qualité des dépenses de l'ensemble des branches. Nous avons besoin d'efficience. Notre système patauge, avec des dépenses inappropriées qui n'améliorent pas la qualité de vie de nos concitoyens.

Mme Cohen m'a interpellée sur la proposition de l'UNA d'inverser la part de la branche et des départements dans le financement de l'aide à domicile. C'est intéressant, mais si l'on ne résout pas préalablement la question du financement de la branche, comment imaginer qu'une meilleure qualité des concours dévolus aux territoires puisse advenir, ou que la branche prenne en charge ce supplément de dépenses ? On ne peut pas jouer au chat et à la souris plus longtemps. Le vieillissement n'est pas optionnel, mais réel et si, en 2030, nous n'avons pas restructuré notre système de protection sociale et fait le choix à la loyale de l'allocation des ressources, nous ne serons pas à la hauteur des attentes de nos concitoyens.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous devons malheureusement nous quitter. Nous fixerons un autre rendez-vous pour que vous puissiez compléter vos réponses.

Mme Marie-Anne Montchamp. – Je reste à votre entière disposition.

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

Proposition de loi visant à lutter contre l'indépendance fictive en permettant des requalifications en salarié par action de groupe et en contrôlant la place de l'algorithme dans les relations contractuelles – Audition de MM. Gilbert Cette, professeur d'économie à l'Université d'Aix-Marseille, et Bruno Mettling, président du cabinet de conseil Topics et coordinateur de la mission sur la régularisation des plateformes de mise en relation avec une responsabilité sociale

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous poursuivons nos travaux avec une audition consacrée aux plateformes collaboratives sur lesquelles j'avais souhaité faire un point à la suite du rapport d'information de nos collègues Michel Forissier, Catherine Fournier et Frédérique Puissat, et des différents textes examinés par la commission sur ce sujet. L'examen, par notre commission, de la proposition de loi de M. Jacquin la semaine prochaine nous en fournit l'occasion.

Nous entendons ce matin M. Bruno Mettling, président du cabinet de conseil Topics et coordinateur de la mission sur la régularisation des plateformes de mise en relation avec une responsabilité sociale, et M. Gilbert Cette, professeur d'économie à l'Université d'Aix-Marseille. Serge Babary, qui préside la délégation aux entreprises, m'a fait part de son intérêt pour cette audition, et c'est bien volontiers que je lui ai proposé que sa délégation se joigne à nous. Je salue nos collègues qui en sont membres.

Sur le sujet des plateformes, la commission s'est déjà prononcée avec le rapport d'information que j'évoquais. Elle a écarté l'idée d'un tiers statut, mis en évidence les difficultés du recours au salariat, et prôné une évolution de la protection sociale qui permette

une meilleure couverture. Nous observons que la demande de protection est forte, y compris chez les indépendants traditionnels, catégorie au sein de laquelle les personnes ont longtemps pensé pouvoir assumer les aléas au moyen de leurs revenus ou de leur patrimoine personnel. La question, comme souvent, est aussi celle du financement qui y est associé. La réflexion se poursuit, et nous souhaiterions ce matin recueillir vos avis sur les évolutions nécessaires. Messieurs, vous avez la parole.

M. Gilbert Cette, professeur d'économie à l'Université d'Aix-Marseille. – Ce que je vais vous dire est surtout le fruit d'un travail commun que j'ai engagé avec un éminent juriste, Jacques Barthélémy, qui a abouti à différents écrits, papiers et ouvrages, dont le dernier, intitulé *Travailler au 21^{ème} siècle*, porte beaucoup sur ce sujet.

D'abord, l'émergence, depuis une grosse dizaine d'années, des activités menées par les travailleurs des plateformes a été permise et facilitée par des évolutions technologiques très fortes. C'est dans deux domaines particuliers que la problématique de la réaction à des situations où des indépendants sont très fortement subordonnés sur le plan économique se pose particulièrement. Ces deux activités sont celles du transport urbain, des voitures de transport avec chauffeur (VTC), et celles de la livraison. On a tous en tête, pour le transport urbain, le cas d'entreprises comme Uber et, pour la livraison, le cas d'entreprises comme Deliveroo.

Deuxième point : l'émergence de ces formes d'emploi a entraîné, de la part d'intervenants dans le débat public, la crainte d'une « ubérisation » de plus en plus forte de nos économies et de l'emploi. Cela signifierait que l'emploi salarié serait amené à s'évaporer au bénéfice d'un emploi indépendant très fortement subordonné et qui, aux yeux de beaucoup d'observateurs, serait forme de salariat non avoué, déguisé, et non protégé. Ce constat est pourtant complètement faux d'un point de vue statistique.

En effet, quand on regarde la situation des principaux pays avancés, par exemple celle des 36 pays de l'OCDE, on voit que, sur les deux dernières décennies, la part de l'emploi salarié dans l'emploi total est stable voire augmente dans 33 d'entre eux. J'insiste sur ce point. On ne voit pas de menace pour l'emploi salarié. Qui sont les trois autres pays dans lesquels la part de l'emploi salarié diminue au bénéfice de l'emploi indépendant ? Il s'agit des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la France. Dans ces trois pays, cette inflexion s'est manifestée à partir du moment où des dispositions législatives et réglementaires ont été instaurées pour favoriser l'emploi indépendant. Cela est passé, en France, par la création statut d'auto-entrepreneur. Mais il n'a rien à voir, pour sa plus grande masse, avec ce qu'on évoque ici : l'emploi des travailleurs des plateformes. Une recherche que je finalise avec un autre économiste montre que cette augmentation de l'emploi indépendant en France, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, se fait par substitution avec de l'emploi non déclaré, donc, d'une certaine façon, blanchit de l'emploi non déclaré. C'est la personne qui intervient pour des petits travaux à domicile, et qui se déclarera en entrepreneur indépendant, alors qu'auparavant il faisait ça au noir. C'est ça la masse de la chose.

Il est intéressant d'évoquer ces aspects chiffrés, que l'on peut approfondir. Dans le cadre du groupe d'experts sur le SMIC que j'ai l'honneur de présider, nous avons essayé de cerner statistiquement ces emplois et ces travailleurs des plateformes fortement subordonnés sur le plan économique. J'avais posé la question à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et son chiffre aboutit à moins de 100 000 personnes. Ce n'est pas négligeable, mais cela représente 0,4 % de l'emploi en France et c'est assez stable sur la période la plus récente.

Néanmoins, cela ne signifie pas qu'il ne faut pas s'y intéresser. Quand on regarde les mutations que connaît l'emploi indépendant – qui, globalement et au-delà des travailleurs des plateformes, correspond à 10 à 11% de l'emploi total –, on constate l'émergence, sur les deux dernières décennies, de deux types d'emploi. D'un côté, l'emploi indépendant très qualifié (expertise, conseil) représente des gens qui ont une autonomie, une formation, un niveau de qualification de diplôme qui leur permet de négocier leurs conditions de travail et de rémunération de façon avantageuse. À l'autre extrême, on assiste à l'émergence des travailleurs des plateformes fortement subordonnés. Cette émergence semble achevée, et concerne environ 100 000 personnes.

Pour ces travailleurs indépendants de plateformes fortement subordonnés sur le plan économique, on est face à des personnes assez peu formées, assez peu qualifiées, qui ont un pouvoir de négociation très faible, et dont il est justifié de se préoccuper de la protection. Beaucoup d'intervenants la limitent à la question de la protection sociale, en disant que, comparés à des salariés – et sachant qu'ils sont aussi subordonnés que des salariés sur le plan économique – ils pâtissent d'un déséquilibre de protection en matière d'assurance chômage ou de retraite. Mais le déséquilibre de protection est beaucoup plus vaste, et c'est à ce titre que nous nous y étions intéressés dans le cadre du groupe d'experts sur le SMIC. Par exemple, il n'y a pas de protection de revenu : ces travailleurs ne bénéficient pas de l'équivalent du SMIC pour les salariés, c'est-à-dire d'un revenu minimal. Il n'y a pas non plus de protection d'amplitude de travail maximal comme il en existe pour les salariés. La préoccupation est forte, puisqu'il s'agit de la protection de la santé du travailleur ! C'est très sérieux. Il n'existe pas non plus de protection relative aux conditions de séparation : une plateforme peut déconnecter l'un de ses travailleurs très facilement, et le recours de ces travailleurs n'est pas aussi facile que pour un salarié. S'il conteste les motivations implicites ou explicites de cette séparation, il doit aller en tribunal de commerce, ce qui n'est pas facile, alors que le travailleur peut aller devant les prud'hommes, ce qui est plus simple.

Il existe même un déséquilibre en termes financiers, puisque beaucoup de ces travailleurs des plateformes fortement subordonnés apportent leur outil de travail. Le conducteur de VTC finance son véhicule, tandis que le salarié voit son outil de travail financé par l'entreprise.

Le déséquilibre de droits et de protection dépasse donc largement la sphère de la protection sociale. À ce titre, compte tenu du faible pouvoir de ces travailleurs fortement subordonnés, il faut s'en préoccuper et agir, même si leur nombre est assez limité.

Comment peut-on réagir ? Notre analyse, avec Jacques Barthélémy, nous a mené à penser que quatre réactions étaient possibles.

D'abord, on peut ne rien faire. C'est ce que font la majorité des pays. Mais cela expose les travailleurs en question, et les personnes qui les mobilisent dans le travail – et je n'utilise pas le terme d'employer car la plateforme n'emploie pas le travailleur qu'elle mobilise –, à un risque permanent de requalification en salarié de la part des juges, en cas de contestation du travailleur. Le juge, sur des éléments factuels comme le contrôle des conditions de travail ou le pouvoir de sanction éventuel, pourra être amené à requalifier. La situation qui en découle est très instable pour ces activités.

On peut aussi – comme l'Italie ou le Royaume-Uni – mettre ces travailleurs dans une catégorie intermédiaire entre le salarié et l'indépendant, qui n'existe pas en France. C'est le *worker* au Royaume-Uni et les *cococo* en Italie. Il ne s'agit pas ici de les requalifier en

salarié : c'est une catégorie intermédiaire, de « para-subordonné », pour reprendre une appellation chère à mon co-auteur Jacques Barthélémy. Notre point de vue est que la création de ce statut intermédiaire serait une erreur. La frontière est parfois floue entre le salarié et l'indépendant, mais en créant cette catégorie intermédiaire, on complexifie encore les choses. On remplace en effet une frontière floue entre salarié et indépendant par deux frontières floues, entre le salarié et le para-subordonné, et entre ce para-subordonné et l'indépendant. Le problème serait donc complexifié, en particulier dans un pays comme la France.

Une troisième solution consiste à requalifier systématiquement ces travailleurs des plateformes fortement subordonnés sur le plan économique en salariés. À ma connaissance, seule l'Espagne a récemment retenu ce choix. Il nous paraît totalement erroné, car il revient à vouloir faire rentrer à toute force dans la catégorie de salarié, conçue et élaborée dans le contexte de la civilisation de l'usine, une forme d'activité différente et qui appelle des flexibilités différentes. C'est une mauvaise réponse à un vrai problème.

Depuis cinq ans, nous préconisons donc, Jacques Barthélémy et moi, d'essayer de faire émerger par la négociation collective des protections qui soient associées aux spécificités de ces formes d'activités dans tous les domaines où ces protections sont à l'heure actuelle appauvries, voire déficientes, par rapport aux salariés. Il faut donc trouver les moyens de faire émerger cette négociation collective entre plateformes et les travailleurs qu'elles mobilisent pour que des normes soient élaborées de façon conventionnelle, et qu'elles fixent des seuils auxquels soit associé tel ou tel type de protection. Il faut que cela soit interactif et dynamique, avec un regard permanent pour savoir si ces normes doivent être adaptées. Elles ne sont pas les mêmes dans les différents domaines de la protection que j'ai évoqués tout à l'heure. Les spécificités des activités doivent être ici prises en compte.

Pour conclure cette intervention liminaire, je souligne que l'émergence de ces activités a apporté beaucoup de choses à notre économie. Elle a d'abord constitué une transition vers l'emploi et l'activité de personnes qui en étaient très éloignées. Tous les sondages nous montrent que ces travailleurs, dans leur majorité, veulent rester indépendants.

Deuxièmement, sur le plan économique, cela a permis le développement d'activités et d'emplois, et a entraîné une baisse des rationnements. Vous savez comme moi que trouver un taxi en juillet ou en août à Paris, avant l'émergence de ces plateformes, n'était pas facile. Nous avons du mal à réformer la profession de taxi, et ce rationnement bridait le développement d'activités touristiques. L'émergence de ces plateformes a permis de débrider cela et de lever ce rationnement. C'est un mieux pour le pays et le développement de l'activité touristique en France.

L'équation devant laquelle on se trouve est complexe. Il ne faut surtout pas détruire ces formes d'activités. Il faut développer et renforcer la protection des travailleurs des plateformes concernés, quand ils sont fortement subordonnés sur le plan économique. C'est sur cette ligne de crête que nous devons cheminer. Mais il faut éviter – et c'est pour cela que nous critiquons sans aucune retenue, Jacques Barthélémy et moi, les conclusions du rapport Frouin – leur transformation en salariés. C'est une façon d'aborder un vrai problème par une approche du 20^{ème} siècle. Or nous sommes au 21^{ème} siècle : la question est de savoir comment protéger des gens dans des formes d'activités qu'il ne faut surtout pas brider.

M. Bruno Mettling, président du cabinet de conseil Topics et coordinateur de la mission sur la régularisation des plateformes de mise en relation avec une responsabilité sociale. – En résumé, ce qui me vaut l'honneur d'être auditionné est la mission

que nous avait confiée, avec deux collègues, la ministre Elisabeth Borne, dans la dernière ligne droite de l'ordonnance relative à l'évolution de la situation sociale des travailleurs des plateformes. Elle nous avait demandé de conduire une ultime concertation pour faire émerger les conditions d'un dialogue social équilibré pour ces travailleurs de plateforme. Je voulais partager les trois ou quatre enseignements que nous avons tirés des quatre-vingts auditions que nous avons organisées. Nous avons vu tous les partenaires : les plateformes, les collectifs représentant les travailleurs des plateformes, les organisations syndicales de notre pays, les organisations patronales ainsi que des experts de ces secteurs.

Comme directeur des ressources humaines (DRH) et homme d'entreprise, et qui a conduit, y compris comme conseiller social de ministre, de nombreuses réflexions sur les transformations sociales de notre pays, j'ai acquis trois ou quatre convictions que je souhaite partager avec vous.

Tout d'abord, le choix est entre deux voies : la voie du statut de salarié ou celle du comblement, par la négociation collective, du déficit de droit et de protection. La conviction que nous avons acquise est que la voie la plus efficace et la plus rapide est sans doute celle de la négociation collective, pour peu qu'on fasse émerger les conditions d'une négociation collective équilibrée.

C'est le deuxième message que je souhaitais partager avec vous : nos travaux et l'ordonnance comportent toute une série de dispositions qui permettront de faire émerger, par un scrutin et la désignation, la légitimité et le poids nécessaire de ceux qui représenteront les intérêts de ces travailleurs par rapport aux enjeux économiques portés par ces plateformes.

J'en viens à mon troisième message. L'émergence de ces représentants des travailleurs de plateformes à travers un scrutin loyal – et de ce point de vue, il ne faut pas sous-estimer la méfiance entre les plateformes et les représentants des travailleurs des plateformes – passe par l'autorité de régulation des relations sociales. Elle aura une mission très importante : tout d'abord, mettre de la confiance et jouer ce rôle d'accompagnement de la création d'un dialogue social. Dans notre pays, il est rare de voir émerger les conditions d'un dialogue social dans un nouveau secteur. Ensuite, elle devra répondre à des questions très pratiques comme les conditions de transparence des algorithmes, ce qui suppose un fort niveau d'expertise et de confidentialité par rapport aux plateformes. Elle devra enfin prévoir l'organisation matérielle de ce scrutin.

Je me permets de signaler au Sénat – et c'est un message très important – que ces travailleurs attendent depuis très longtemps qu'il soit répondu à ce déficit de droits et de protection qui n'est pas digne de notre système de protection sociale. Je le dis avec la même force et la même conviction : l'apport économique, comme l'a rappelé Gilbert Cette, est important. Ne trichons pas. Ces 100 000 personnes occasionnelles qui ont eu un accès à l'activité grâce à cet élément-là ne basculeront pas, demain, dans une logique d'emploi salarié de CDI (contrat à durée indéterminée). Je le dis avec beaucoup de conviction. Nous mesurons bien ensemble la responsabilité sociale qu'il y a derrière une vision généreuse, ouverte, dynamique, qui viserait à combler ce déficit de droits et de protection à travers l'accès au salariat.

Je suis un vieux DRH, j'ai connu beaucoup de crises et conduit beaucoup de restructurations. L'idée qui consiste à prendre le paquet des droits du salariat, sans la partie d'obligations, et à le transférer sur cette activité qui, par exemple, autour du temps de travail, est clairement incompatible, dans les fondements de son organisation, avec le statut de salarié,

est simpliste. Le statut de salarié, protecteur, est caractérisé par cet équilibre de droits et d'obligations. Penser qu'on pourrait transférer ce statut de salariat sans créer de brèches, de risques, d'exigences de nouvelles flexibilités à l'intérieur du statut de salariat est une vision assez naïve. Elle me semble assez périlleuse, y compris pour le statut de salariat et ses équilibres. À l'issue de cette concertation, il apparaît que, si certains d'entre eux se projettent dans l'accès au statut de salariat, ce n'est pas une demande systématique ou massive. En témoigne d'ailleurs, malgré l'arrêt de la Cour de cassation du 4 mars 2020, le nombre limité de recours sur ce sujet. La vraie question n'est donc pas celle du statut, mais celle de l'accès le plus rapide possible à des droits et des protections fondamentales.

Enfin, si l'ordonnance permet d'organiser l'expression des travailleurs de plateformes et de créer l'autorité, elle ne dit en revanche rien des thématiques du dialogue social, de l'organisation de la représentation des plateformes et des conditions dans lesquelles une négociation au niveau du secteur rendrait obligatoire l'accès à ces droits à l'ensemble des travailleurs des plateformes, et ne se limiterait pas à une négociation plateforme par plateforme. On a fait une partie du chemin, il est très important de faire à présent l'autre partie. Il faut donc que les dispositifs législatifs nécessaires en termes de thématique du dialogue social et de conditions de généralisation des accords par la négociation collective puissent être rapidement mis en place pour permettre à l'ensemble du dispositif d'être opérationnel. Je l'ai dit en ces termes au ministre. J'attire votre attention sur le côté assez inacceptable, par rapport à l'attente sociale qui existe derrière ces nouveaux droits et protections, qui consisterait à mettre en place un processus électif mais de ne faire que la moitié du chemin. On parle d'élections qui auraient lieu au premier semestre 2022 si tout va bien, et de négociations qui s'ouvriraient au deuxième semestre 2022 et ne s'achèveraient qu'à la fin 2022. Or 2022, c'est très loin pour les travailleurs. Il est donc important que l'ensemble du dispositif se mette en place rapidement.

En résumé, je crois que la voie préconisée par Gilbert Cette est la plus opérante, la plus rapide et la plus pertinente pour répondre à cette situation inacceptable. Je le dis en tant qu'observateur et acteur de la scène sociale de ce pays depuis quelques dizaines d'années. Il y a une vraie urgence à combler ce déficit de droits, mais il ne faut pas emprunter des chemins qui fragiliseraient, pour 0,4 % des travailleurs, la situation du statut de salarié dans notre pays.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vais passer la parole à Serge Babary, qui préside la délégation aux entreprises et qui a souhaité participer à cette audition conjointe, puis à Frédérique Puissat, auteur du rapport sur les plateformes avec les collègues Michel Forissier et Catherine Fournier, ensuite à Jean-Luc Fichet en tant que rapporteur de la proposition de loi de M. Jacquin. Je passerai enfin la parole aux autres collègues.

M. Serge Babary, président de la délégation sénatoriale aux entreprises. – Merci de nous accueillir, Madame la présidente, avec quelques membres de la délégation aux entreprises. Nous étudions le sujet des nouvelles formes de travail à l'occasion de la crise et leur influence sur la santé au travail. C'est dans ce cadre que nous nous sommes intéressés aux plateformes. Nous avons déjà organisé quelques auditions, dont les rapporteurs, Martine Berthet et Michel Canévet, sont également présents.

Mme Frédérique Puissat. – Avec Michel Forissier et Catherine Fournier, nous avons travaillé sur ces questions de plateformes, mais nous ne sommes pas les seuls, car plusieurs propositions de loi ont pu être portées par nos collègues, au Sénat ou à l'Assemblée nationale, et différents rapports, dont celui de M. Frouin, ont été publiés. Au-delà, vos échanges sont très riches à en la matière. J'ai deux questions de portée différente.

Monsieur Cette, vous avez parlé de la protection sociale, et des travers des plateformes. Sans doute n'avez-vous pas balayé l'intégralité des enjeux. Néanmoins, vous n'avez pas parlé de l'assurance chômage. Or je rappelle que le Président de la République, lorsqu'il s'est présenté, avait évoqué l'assurance chômage universelle, qui s'est traduite, dans le texte de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, par la possibilité, pour certains indépendants, de capter des prestations d'assurance chômage. On est aujourd'hui face à un grand vide, avec environ 911 personnes qui se sont saisies de ce dispositif, alors que l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), en 2017, prévoyait que 50 000 à 70 000 personnes pourraient s'en saisir. Avez-vous étudié ce sujet ?

La deuxième question est plus globale. Vous avez évoqué différentes façons de fonctionner selon les pays européens. Je rappelle que le Président de la République, à Porto, a évoqué cet enjeu de plateforme en précisant qu'il était important que l'Europe se saisisse de ces sujets de façon à ce qu'on puisse travailler sur les voies et les moyens de protéger nos concitoyens partout en Europe. Finalement, sommes-nous sur un sujet national ou un sujet européen ? Quel est votre sentiment en la matière ?

M. Jean-Luc Fichet. – À la suite de l'intervention de nos deux invités, certains problèmes ont été évoqués. Les plateformes regroupent des gens très compétents et qui savent travailler leur construction juridique dans la dentelle, de manière qu'à aucun moment la notion de subordination n'apparaisse dans leurs propos ou leur organisation de travail. Cela rend difficile la revendication de certains travailleurs indépendants en faveur d'un statut de salarié.

Il existe deux types de travailleurs indépendants en lien avec les plateformes : d'une part, les VTC, déjà un peu structurés, qui assurent le transport avec des véhicules normés qui doivent faire l'objet d'une licence, et, d'autre part, les livreurs partenaires.

Je voudrais évoquer quelques points qui concernent le questionnement relatif à la protection sociale de ces travailleurs, mais aussi la situation de tous ces chauffeurs qui sont avec de faux papiers et de fausses cartes. Lors de nos auditions, on nous a donné des chiffres dont on ne peut vérifier la clarté car c'est un domaine où on a peu de statistiques. Entre 4 000 et 5 000 chauffeurs travailleraient avec des faux papiers. 40 % des livreurs partenaires seraient aussi sans papier et agiraient pour le compte de tiers, face à d'autres travailleurs qui donnent leur nom. Ces gens sont dans une situation de travail très difficile et précaire sur laquelle il faut travailler pour arrêter tout cela.

Par ailleurs, l'outil central des plateformes est l'algorithme. On n'en connaît strictement rien mais on en subit l'application dans les moindres détails. Les livreurs partenaires, lorsqu'ils reçoivent une mission – ils s'engagent à être disponibles pour une livraison – ont des choses très précises qui déterminent le temps, la longueur, la précision, le poids... Ils se retrouvent extrêmement conditionnés et se mettent dans des situations de danger importants. L'accidentologie, qui aurait augmenté de 15 à 20 % chez ces livreurs partenaires, est une approche non mesurée car les algorithmes ne nous donnent pas ces éléments-là, les assureurs non plus, et encore moins les plateformes. Il faut savoir que les contrats entre la plateforme et l'auto-entrepreneur – puisque les plateformes ne veulent pas contractualiser avec des coopératives – ne font pas l'objet d'assurance ni de protection sociale minimale. C'est un sujet vaste : il s'agit des conditions de travail de gens qui vivent souvent dans la précarité. On parle beaucoup des étudiants, mais ils ne sont pas la majorité. Il faut souligner ce qu'a dit M. Cette : cela permet aux gens éloignés du travail d'en trouver. Cela permet une autre offre : il y a des points positifs.

Pour autant, je souhaiterais avoir l'avis de nos deux intervenants sur ce qu'ils pensent de l'action de groupe – on a saisi ce qu'ils pensaient de la présomption de salariat – et de la transparence des algorithmes. Au niveau des prud'hommes ou au niveau judiciaire, peut-on se saisir des algorithmes pour regarder comment ils conditionnent le travail de nos indépendants ?

M. Michel Canévet. – Ne faut-il pas bien définir le salariat ? Les risques de requalification sont en effet significatifs. Vous renvoyez aussi à la négociation collective pour faire émerger des propositions, mais ne faut-il pas plutôt fixer des éléments dans la loi pour avancer rapidement ?

Les évolutions se font rapidement dans le secteur. Il risque d'y avoir une très forte « ubérisation » de beaucoup de métiers à l'avenir. Nous devons rapidement définir un cadre juridique approprié, permettant d'éviter les risques juridiques de requalification et de répondre aux attentes de nombreux professionnels de ces métiers. Peut-on avancer là-dessus ? Quel est votre sentiment ?

Mme Martine Berthet. – Dans le cadre de la mission d'information que nous avons entreprise, nous avons auditionné de nombreux travailleurs indépendants. Nous avons pu constater leur souhait d'un guichet unique en raison de disparités dans les statuts. Nous sommes d'accord pour rapidement mettre en œuvre une couverture sociale pour les travailleurs des plateformes comme pour tous les indépendants. Comment faire pour ne pas complexifier encore plus le sujet de ces statuts des indépendants de façon générale, en y adjoignant les travailleurs des plateformes ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – J'ai une seule question à vous poser. La ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion avait présenté, le 21 avril, une ordonnance relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant, pour leur activité, aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation. Issue des réflexions de la mission de M. Bruno Mettling, l'ordonnance instaure, pour les activités de conduite d'une voiture de transport avec chauffeur VTC et les activités de livraison des marchandises à vélo, scooter ou tricycle, des élections nationales pour permettre aux travailleurs de désigner les associations qui les représenteront. Notre groupe CRCE a déposé, il y a bientôt deux ans, une proposition de loi créant un statut pour les travailleuses et travailleurs des plateformes, avec la création d'une représentation des travailleurs ayant travaillé au moins 450 heures sur une période de 12 mois, pour une plateforme numérique. Pourquoi n'avez-vous pas élargi la représentation collective aux autres champs des travailleurs des plateformes que nous considérons, pour notre part, comme des travailleurs salariés dépendant économiquement des plateformes ?

M. Bruno Mettling. – Cette question présente bien la dimension européenne puisque l'un des freins à la protection sociale et à la négociation collective est le fait qu'on peut qualifier juridiquement d'entente, en l'état actuel de la réglementation européenne, le fait de négocier, entre des plateformes indépendantes au niveau d'un secteur et des représentants, sur des dispositions communes, comme un revenu commun. Il y a donc un verrou à faire sauter au niveau européen. Les autorités de la concurrence, que nous avons rencontrées dans le cadre de la mission que nous avait confiée la ministre, y sont favorables. Nous comptons beaucoup sur la présidence française pour faire avancer ce texte, qui est un vrai blocage, et qui empêche d'attendre des plateformes qu'elles se projettent de manière beaucoup plus dynamique dans certaines questions, comme les conditions d'accès à l'information, du fait de cette menace de la réglementation européenne qu'elles évoquent, avec plus ou moins de

bonne foi. En tout cas, il est important que ce verrou saute sans quoi aucune négociation collective efficace ne pourra avoir lieu.

À l'inverse, la position sage des autorités européennes sur cette évolution consiste à ne pas vouloir préempter la réponse qui sera apportée par les différents pays, certains conservant le statut d'indépendant mais permettant des négociations collectives, d'autres basculant vers le statut de salariat ou vers le tiers statut, le plus souvent.

Le deuxième sujet porte sur la protection sociale. Un peu à notre surprise, les représentants des collectifs de travailleurs nous ont dit qu'ils ne voulaient pas confier aux plateformes, à travers une négociation, la problématique de la protection sociale. Ils attendent que, sur un sujet pareil, ce soit au niveau des indépendants que se joue sa définition. La question pour eux se concentre sur des revenus décents qui leur permettent de financer une protection sociale et l'attente de dispositions législatives – en matière d'assurance chômage ou autres – qui permettent de progresser concrètement en termes de protection sociale. Je crois savoir que la volonté gouvernementale est d'avancer rapidement sur un texte qui complètera ces enjeux de protection sociale. C'est une grande urgence.

En ce qui concerne les algorithmes et la transparence, deux logiques s'affrontent, et c'est un chemin de confiance qu'il faut construire en la matière. D'un côté, la logique des plateformes consiste à dire que l'algorithme est le cœur de la négociation annuelle obligatoire (NAO) et d'un savoir-faire industriel, et qu'on ne peut donc pas l'ouvrir au public. De l'autre côté, les travailleurs estiment qu'il est insupportable de voir l'ampleur des conséquences sur leur quotidien d'une modification d'algorithme décidée du côté de Boston. La réponse – et ce sera l'un des rôles de l'autorité de régulation – sera de négocier les conditions d'accès à certaines informations, souvent personnelles et concernant les travailleurs pour des raisons de sécurité, mais faire en sorte que l'accès qui peut être nécessaire à ces algorithmes préserve bien la propriété industrielle. C'est là que l'autorité de régulation, par les spécialistes auxquels elle pourra avoir recours, peut assurer à la fois cette confidentialité et cette transparence indispensable. En effet, derrière la protection sociale et le revenu minimum, la troisième revendication est celle d'un minimum de transparence sur la manière dont ces algorithmes peuvent influencer sur la vie quotidienne des travailleurs.

Sur le champ du salariat, en ce qui concerne la mission Frouin, je suis moins sévère que Gilbert Cette. Sur beaucoup d'éléments, le rapport Frouin a été déterminant pour avancer. Un point n'a pas fait consensus : l'idée d'un recours obligatoire au salariat, comme un portage salarial et les coopératives. Derrière la sensibilité qui veut qu'on progresse très vite sur ce statut des salariés, la voie de la négociation collective sous le contrôle de la puissance publique est selon moi la meilleure, je rejoins M. Canévet là-dessus. Dès lors que le cadre aura été créé, le fait que, derrière cette négociation collective, on mette les acteurs en responsabilité, et qu'en cas d'échec, l'autorité et les pouvoirs publics prennent leurs responsabilités – par exemple sur une question comme le revenu minimum – est pour moi la bonne articulation. À l'inverse, il serait dangereux de prendre le pari qu'*a priori* la négociation collective va échouer et ne pas lui laisser la chance de s'installer. Notre recommandation est que, sur la question du revenu minimum – qui est un droit fondamental – il est clair que, si la négociation ne devait pas avancer rapidement, les pouvoirs publics devraient prendre leurs responsabilités, éclairés sans doute par cette future autorité de régulation.

Finalement, du côté de la protection sociale il y a urgence, avec peut-être des dispositifs législatifs particuliers. Par ailleurs, seule la moitié du dispositif nécessaire pour

mettre en œuvre le dialogue social existe, il faut le compléter : c'est la deuxième urgence. Enfin, la troisième urgence est que les pouvoirs publics utilisent la dynamique de la négociation, y compris en cas d'échec, pour aller rapidement vers la mise en place de ces droits minimums fondamentaux des travailleurs des plateformes.

M. Gilbert Cette. – Je compléterai les propos de Bruno Mettling pour répondre à Mme Puissat. Je suis complètement d'accord avec vous. Il existe un déficit de protection dans le domaine du chômage auquel il faut apporter une réponse. Doit-elle être une réponse spécifique aux travailleurs des plateformes fortement subordonnés ou bien doit-elle s'envisager dans un contexte plus large ? Cela doit faire partie des discussions qui devraient être engagées dans le domaine du travail et des travailleurs des plateformes. Je voulais toutefois insister sur le fait que, si la protection est un domaine dans lequel on observe un déficit de droits, il ne faudrait pas s'arrêter là. C'est plus global. Comme l'a souligné Bruno Mettling, le problème du revenu et de la rémunération minimale se pose, de même que le problème de l'amplitude des journées et de la semaine de travail, avec les spécificités de ces activités. La négociation collective peut être le levier pour dégager les normes les plus adaptées.

Pour répondre à M. Fichet, on sera tous d'accord pour dire que quelque chose d'horrible s'est développé dans le travail des plateformes : les différents étages de la dégradation des droits et des protections. Certains travailleurs de plateformes organisent une sous-traitance vis-à-vis d'autres travailleurs qui sont en situation de dépendance encore plus forte, car ils peuvent être irréguliers. Cela dépasse largement les préoccupations de cette audition. La requalification salariale ou le passage par la négociation collective pour élaborer des normes, que je préconise avec M. Mettling, ne répondent pas à ce problème-là. Cette question doit donc être l'un des sujets de la négociation collective qu'on doit encourager entre travailleurs des plateformes et plateformes.

Pour répondre à Mme Berthet, il ne faut évidemment pas complexifier. Et la meilleure façon de ne pas complexifier est de passer par la négociation collective. Si l'on veut que des dispositions réglementaires et légales essayent, dans la complexité de ces formes d'activités que constitue le travail *via* les plateformes, d'élaborer des normes réglementaires dans tous les domaines où on observe un déficit de droits et de protection, on va complexifier énormément. Si, en revanche, ces normes et ces protections sont issues de la négociation collective, cela signifie que les plateformes et les travailleurs des plateformes se seront appropriées la chose dans le contexte de la négociation. C'est ainsi qu'on parviendra à ne pas complexifier.

Monsieur Canévet, vous demandez s'il faut passer par la loi. Les technologies évoluent tellement vite que le droit sera toujours en retard par rapport à ces évolutions. Vous vous posez des questions maintenant sur un phénomène né il y a de nombreuses années. L'intérêt de passer par la négociation collective est que son renouvellement continu permettra un renouvellement continu des normes. Si on attend du droit et de la réglementation qu'ils s'adaptent à des changements technologiques d'une grande rapidité, on sera toujours en retard. Cela renforcera donc le déficit de droits et de protection qu'on essaie de réduire au maximum.

Enfin, sur le risque de requalification, l'objet des domaines de la négociation collective est celui qui est pris en compte par le juge dans le cadre de sa décision de requalification en salarié : le contrôle, notamment par les algorithmes, et le pouvoir de sanction. Ces éléments doivent faire partie de la négociation entre les travailleurs des

plateformes et les plateformes. Le risque de requalification sera réduit par le fait que ce contrôle sera encadré par des normes issues de la négociation collective. Le pouvoir de sanction sera encadré, avec des possibilités de contestations élaborées par la négociation collective. Cela réduira l'instabilité juridique dans laquelle on se trouve, sans exposer les plateformes et les travailleurs des plateformes au risque de requalification.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci beaucoup de ces échanges intéressants. J'ai eu la réponse à une question que je n'avais pas eu le temps de poser : j'ai noté votre opposition à ces notions de portage salarial que certains prônent pour les travailleurs des plateformes.

Je vous rappelle, mes chers collègues, que notre commission examinera la semaine prochaine le texte de la proposition de loi du groupe socialiste, de M. Jacquin, dont Jean-Luc Fichet a été désigné rapporteur.

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

La réunion est close à 12 h 40.

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

Mercredi 5 mai 2021

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

La réunion est ouverte à 16 h 45.

**Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de
la résilience face à ses effets - Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de
la transition écologique**

M. Jean-François Longeot, président. – Madame la ministre, c'est un plaisir de vous recevoir. Nous vous entendons aujourd'hui dans le cadre de l'examen prochain, par le Sénat, du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets qui a été déposé à l'Assemblée nationale le 10 février dernier par votre ministère, au nom du Gouvernement, et adopté par les députés hier lors du vote solennel.

Avant de vous céder la parole et de laisser place à l'échange avec mes collègues de la commission et les rapporteurs, je rappellerai le cadre mis en place par le Sénat pour examiner ce texte, puis je vous ferai part de quelques sentiments, premières réflexions et ressentis sur son contenu et le contexte dans lequel il s'inscrit.

Vous le savez, à la différence du choix opéré à l'Assemblée nationale de créer une commission spéciale, le Sénat a préféré s'appuyer sur l'expertise et la mémoire des commissions permanentes.

C'est pourquoi la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable examinera le texte au fond et sera compétente sur la majorité des articles. Nos trois rapporteurs, qui mènent leurs travaux depuis déjà un mois, sont Marta de Cidrac, Pascal Martin et Philippe Tabarot.

La commission des affaires économiques présidée par notre collègue Sophie Primas est étroitement associée à l'examen du texte, puisqu'elle recevra, sous réserve de l'accord de la commission que je préside, une délégation au fond pour traiter plusieurs dizaines d'articles, en particulier au sein du titre IV « Se loger » et du titre VI « Se nourrir ». Les commissions des finances, des lois et de la culture se sont également saisies pour avis.

Quelques remarques à titre principal, s'agissant des mesures qui nous sont soumises.

Tout d'abord, je constate que le Sénat devra examiner, à partir du mois de juin en commission, un texte très différent de celui que le Gouvernement avait déposé initialement, puisqu'il a triplé de volume en passant de 69 à 218 articles. Toutefois, les thèmes, la technicité, la portée, la normativité et les impacts sont très différents d'une mesure à l'autre, quand une étude précise des impacts est disponible.

Dès lors, la cohérence globale du texte et la mesure de l'impact de ses dispositions sur nos émissions et notre empreinte carbone sont devenues difficiles à appréhender alors même que le Haut Conseil pour le climat (HCC) recommandait un suivi approfondi en cours d'examen parlementaire. Dans le détail, le texte mélange des mesures programmatiques, des prorogations et modifications de mesures à peine ou non entrées en vigueur, des coordinations de mesures anticipées avec d'autres textes qui pourraient être examinés au Parlement dans les prochains mois ou années et quelques mesures d'interdiction et d'effet direct, mais aussi désormais une quarantaine de demandes de rapports du Gouvernement au Parlement.

Il contient également une demi-douzaine d'habilitations à légiférer par ordonnance sur des sujets très variés, essentiels et plus ou moins sensibles, mais qui auraient tous mérité des discussions plus approfondies au Parlement, s'agissant, notamment, de la réforme du code minier ou de celle de la gestion du recul du trait de côte par exemple, qui n'étaient pas dans le champ du travail confié à la Convention citoyenne pour le climat par le Président de la République. Des dispositions prévues initialement pour être prises par voie d'ordonnance ont été inscrites dans le corps du texte, c'est une bonne chose, mais il reste de vastes champs d'habilitation.

Par ailleurs, vous le savez, ce texte ne permet toujours pas d'atteindre nos objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030, tant par rapport à la cible actuelle, une baisse de 40 %, que par rapport à la nouvelle cible de 55 % que l'Union européenne se donne, avec le soutien de la France.

Ce qui devait donc être un texte de bilan, visant à accélérer certaines mesures déjà prises depuis le début du quinquennat et à ouvrir de nouveaux champs d'action, apparaît finalement en retrait par rapport à l'objectif initial.

On a aussi le sentiment que certains sujets n'étaient pas tout à fait prêts, car plusieurs missions ont travaillé sur des dispositions du texte à la demande du Gouvernement, alors même que l'examen parlementaire avait commencé à l'Assemblée. J'ai à l'esprit les mesures relatives à la régulation de la publicité, avec la mission confiée à Arnaud Leroy et Agathe Bousquet, ou celles qui concernent la rénovation énergétique des bâtiments, avec la mission confiée à Olivier Sichel, par exemple.

Enfin, pour vous faciliter la tâche, si j'ose dire, ce texte suscite de vives réactions dans la société et l'opinion. D'un côté, certains l'accusent d'aller trop loin et d'ignorer le contexte sanitaire et économique actuel ; de l'autre on souligne toujours son manque d'ambition, des déséquilibres et des renoncements trop nombreux du Gouvernement.

Je compte donc sur vous, madame la ministre, pour nous éclairer sur ce nouveau texte issu des travaux des députés, que nous aurons à examiner dans les prochaines semaines.

J'en viens aux deux questions que je souhaite vous poser : d'abord, quelles sont, pour vous et le Gouvernement auquel vous appartenez, les mesures les plus importantes et celles auxquelles vous tenez particulièrement parmi les 218 articles du texte ?

Ensuite, le Gouvernement envisage-t-il de compléter le texte en proposant d'insérer dans le corps du texte, des dispositions qui font actuellement l'objet d'habilitations à légiférer par ordonnance ? Quels éléments le Gouvernement souhaite-t-il voir évoluer par rapport au texte adopté par les députés ?

Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique. – Je suis venue vous proposer d’écrire ensemble une nouvelle page de notre histoire, faite de démocratie et d’écologie, en commun avec toutes les forces vives de notre pays, les citoyens comme les députés. Dans la crise que nous traversons, nous en avons besoin. Il y a urgence à construire l’avenir de nos territoires, à les protéger des conséquences du dérèglement climatique, à réinventer une civilisation dont l’inconséquence provoque aujourd’hui canicules, crues mortelles, cyclones et tempêtes ; urgence à conduire l’humanité à l’âge adulte face à la fragilité de notre planète, en écho à l’appel des 150, de notre jeunesse, du pays tout entier. Nous devons agir vite et bien, nous devons faire mieux. Ce grand défi est l’occasion de retisser des liens dans notre pays, de rassembler, de cesser d’opposer, de retrouver le goût d’un avenir partagé à construire ensemble ; c’est cela, faire Nation dans notre nouveau siècle.

C’est à cet exercice que se sont attelés les 150 membres de la Convention citoyenne pour le climat tirés au sort. Pendant neuf mois, ils ont donné de leur temps et de leur énergie pour apporter leur concours à notre vie collective. Ils n’étaient pas experts, pas toujours convaincus de la cause environnementale ; ils venaient de partout, de toutes les catégories sociales, de tous les métiers ; ils ont débattu ; ils ont fait des propositions, c’est toute la noblesse de la démocratie. Je veux dire encore ici ma fierté devant leur héritage.

Maintenant, le temps du Parlement est venu ; c’est à vous de concrétiser ce travail. Bien sûr, beaucoup critiqueront le rythme des transformations, le trouvant trop rapide ou trop lent. À mon sens, s’il faut assumer des ruptures, on ne transforme pas un pays dans la brutalité ; il faut doser entre contrainte et initiative et accompagner les acteurs concernés. Notre écologie est une écologie pragmatique, de terrain, de bon sens.

Tout commence à l’école de la République, c’est pourquoi cette loi fera entrer l’écologie dans les salles de classe. Elle va nous donner des moyens pour faire de chaque citoyen un acteur d’une consommation plus responsable en indiquant le bilan environnemental des produits et des services, en transformant les représentations véhiculées par la publicité et en définissant l’éco-blanchiment pour ce qu’il est : une pratique commerciale trompeuse. C’est l’ambition du titre I.

Cette loi va aussi porter la transition écologique au cœur des entreprises. Nous allons mobiliser la commande publique : les clauses environnementales seront obligatoires dans les marchés publics. Nous allons également mieux ancrer les énergies renouvelables dans les territoires pour renforcer l’acceptabilité des projets. C’est tout le sens du titre II.

Ce texte va nous permettre de protéger directement des milliers de nos concitoyens exposés chroniquement à un air irrespirable. Nous connaissons le coût humain de cette situation : 40 000 morts chaque année. Nous allons créer dans toutes les grandes villes de France des zones à faibles émissions pour mettre un terme à la circulation des véhicules les plus polluants sous les fenêtres de nos enfants. Cette loi, enrichie par l’Assemblée nationale, va permettre à nos concitoyens de bénéficier de la prime à la conversion, pour se tourner vers des vélos à assistance électrique. Le bon sens, c’est aussi reconnaître qu’il est absurde de prendre l’avion lorsque l’on peut faire le même trajet en train en moins de deux heures et trente minutes. Tels sont les objectifs du titre III.

Le titre IV vise, lui aussi, à restaurer le bon sens, afin de cesser d’engloutir la nature sous le béton, de construire des centres commerciaux dans les champs, pour diviser par deux le rythme de l’artificialisation des sols. Ce bon sens conduit également à agir pour mettre fin à la situation intenable de près de deux millions de foyers français locataires de

passoires thermiques. Nous pouvons éviter les factures exorbitantes qu'ils subissent et, du même coup, le rejet de millions de tonnes de CO₂ dans l'atmosphère. Ce texte interdira la mise en location de tels biens afin de conduire les propriétaires à réaliser des rénovations de qualité. La trajectoire pour y parvenir est claire, de la classe G, la plus consommatrice, dont la location sera interdite en 2025, à la classe E, pour laquelle les travaux devront être réalisés avant 2034. L'objectif de ce calendrier est de laisser le temps aux propriétaires de s'adapter, tout en évitant la saturation des professionnels. Certains voudraient tout interdire dès demain, encore faut-il pour cela que la filière soit structurée et que les propriétaires aient la capacité de réaliser de tels travaux. Leur accompagnement est également garanti par ce texte, grâce à la création des accompagnateurs rénovation agréés. Grâce à ce dispositif, nous allons simplifier et sortir des procédures complexes. Nous avons conscience de l'effort que nous demandons à ces propriétaires, c'est pourquoi la loi doit fixer un principe d'engagement financier de l'État pour garantir aux ménages, notamment les plus précaires, un faible reste à charge. Cet engagement se traduira chaque année en loi de finances. La transformation de notre habitat est une question de cohérence et de prévisibilité.

Cette loi est aussi l'occasion de donner une nouvelle impulsion à la transformation de notre modèle agricole et alimentaire en développant une agroécologie au service des territoires, des humains et de la nature, en donnant à chacun le droit à une alimentation plus saine et équilibrée, en ouvrant davantage le choix à un menu végétarien et en y associant des commandes de viande de bonne qualité. C'est le programme du titre V.

Ce texte acte donc un changement d'ère, le début d'une nouvelle époque dans laquelle la destruction volontaire de la nature, les dépôts sauvages, les pollutions évitables sont intolérables. La complaisance avec les pollueurs, c'est terminé. Nous renforçons notre droit, notre cadre juridique ; avec le titre VI, nous nous donnons enfin les moyens d'agir avec diligence et sévérité contre ceux qui portent gravement atteinte à l'environnement.

Je suis profondément attachée à ce temps que nous prenons ensemble, au débat parlementaire, au travail des élus de la Nation. Je sais combien il améliore les lois. J'ai mentionné les avancées notables de ce texte, dont certaines sont issues des plus de 200 heures de débat à l'Assemblée nationale. Le titre VII est venu enrichir la portée de ce texte dans le temps long. Pour relever le défi de la transition, nous avons besoin d'un cadre robuste pour nous assurer que notre exigence ne faiblit pas. Les évolutions de notre gouvernance climatique que les députés ont adoptées vont, à ce titre, dans le bon sens, avec l'évaluation annuelle de la mise en œuvre de cette loi par le Haut Conseil pour le climat et la Cour des comptes, ainsi qu'avec la négociation de feuilles de route secteur par secteur. Mettre autour de la table les acteurs qui vont agir pour atteindre nos objectifs communs, c'est le gage d'une coordination efficace.

Bien sûr, une seule loi ne peut transformer un pays, aussi ambitieuse soit-elle. J'entends dire que ce texte ne serait pas suffisant pour aboutir aux objectifs de 40 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre – je le confirme. Ce projet de loi est une nouvelle pierre apportée à un édifice beaucoup plus large, avec des décisions que personne n'avait osé prendre auparavant, comme l'abandon de Notre-Dame-des-Landes, d'EuropaCity, de la Montagne d'or, du terminal 4 de Roissy ; elle accompagne un plan de relance historique qui consacre 30 milliards d'euros à la décarbonation de notre économie, de nombreuses mesures réglementaires et fiscales et notre mobilisation internationale sans faille pour faire de l'Europe une puissance susceptible de conduire nos partenaires à s'aligner sur le niveau de notre ambition.

Ce texte est désormais à vous.

Si je ne devais retenir que quelques mesures, ce seraient les mesures les plus structurantes, comme celle sur la rénovation des bâtiments, car le bâtiment représente 25 % de nos émissions de gaz à effet de serre, ou celle sur la mise en place des zones à faibles émissions, car il s'agit d'un effort sans précédent pour la santé publique qui concernera la moitié de la population française. Sa mise en œuvre nécessitera un accompagnement social, comme j'ai eu l'occasion de le dire lors de mon récent déplacement à Marseille.

Je retiendrai également la mesure sur l'artificialisation des sols, car nous ne pouvons pas continuer à bétonner les sols à un rythme aussi fort. Notre objectif à long terme est d'atteindre l'objectif de zéro artificialisation net et notre objectif intermédiaire est de diviser par deux le taux actuel d'artificialisation des sols. Les maires me disent que les mentalités ont déjà évolué sur ce sujet. Un fonds Friches de 300 millions d'euros est prévu pour accompagner les collectivités.

Je conserverai d'autres mesures plus culturelles comme celles qui concernent les menus végétariens, le remplacement des trajets en avion par des alternatives en train, ou encore le fameux affichage environnemental, dont l'idée était portée par les membres de la Convention citoyenne sur le climat, et qui prévoit un étiquetage permettant au consommateur de voir si le produit qu'il achète est bon ou pas pour l'environnement.

Avec les députés, nous avons déjà commencé à traduire certaines ordonnances dans le corps de la loi. Au Sénat, je souhaite que nous examinions au cas par cas celles qui sont purement techniques et qui ne nécessitent pas d'être inscrites dans la loi.

Concernant le code minier et le trait de côte, nous profiterons de ce texte pour mettre en œuvre certaines mesures que l'encombrement du calendrier parlementaire empêchait de mener à bien. La Montagne d'or a fait surgir des risques de contentieux qu'il nous faut traiter. Il en est de même pour le trait de côte, avec, notamment, l'exemple de l'immeuble du Signal qui montre la nécessité de réformer le code de l'environnement.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Je concentrai mes questions sur le titre I^{er} et le titre VI du projet de loi. Je m'étonne que plusieurs articles du projet de loi reviennent sur des équilibres atteints lors de récents débats parlementaires, ce qui soulève d'importantes questions quant à la lisibilité de la norme et la qualité de la loi.

Je pense notamment aux articles 9 et 12 qui rejouent, en quelque sorte, la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) promulguée il y a un peu plus d'un an.

Concernant l'article 9, je m'interroge sur la capacité de l'expérimentation prévue à distinguer les résultats propres au « Oui Pub » de ceux de la loi AGECE, qui a introduit un régime de sanctions au « Stop Pub ». Ce chevauchement des initiatives a-t-il été pris en compte lors de la rédaction du projet de loi ?

Concernant l'article 12, je vous rappelle qu'à l'occasion de la loi AGECE, le Sénat avait permis au pouvoir réglementaire de faire obligation aux producteurs ou à l'éco-organisme dont ils relèvent de mettre en œuvre des dispositifs de consigne autres que la consigne pour recyclage sur les bouteilles plastiques. La version de l'article 12 qui nous a été transmise par l'Assemblée nationale ne fait que décliner cette possibilité à la consigne pour

réemploi sur les emballages en verre. Cet article est-il utile juridiquement ou ne constitue-t-il qu'un support de communication de la part du Gouvernement ?

Par ailleurs, l'article 1^{er}, qui porte sur l'affichage environnemental, revient lui aussi sur une disposition introduite par la loi AGECE et dont l'évaluation est attendue pour le mois d'août 2021. Alors que plusieurs secteurs comme le textile, l'ameublement, l'aménagement touristique ou l'alimentaire sont engagés dans cette démarche depuis les lois Grenelle I et Grenelle II de 2009 et 2010, ce qui montre au passage que cette idée d'affichage environnemental n'est pas neuve, je m'interroge sur l'entrée en vigueur tardive du dispositif, après cinq ans d'expérimentation tel que cela est prévu par le projet de loi. Ne pensez-vous pas qu'il serait important de mettre en œuvre ce dispositif plus rapidement, tant au service de l'information des consommateurs que de la compétitivité de nos entreprises ? L'affichage environnemental me semble en effet être un élément puissant pour accompagner la décarbonation de notre modèle économique et créer des avantages comparatifs pour les entreprises françaises. Par ailleurs, une précision a été introduite à l'Assemblée nationale pour tenir compte de la situation des entreprises de moins de 21 salariés. À quoi correspond ce seuil ?

À l'article 11, je partage la volonté d'accélérer le développement du vrac, qui répond à une aspiration de beaucoup de Français à la réduction des déchets d'emballages. Se fixer des objectifs, comme le fait cet article, peut à cet égard avoir un intérêt. Il me semble cependant que poser une obligation de résultat ne suffit pas : il y a de nombreuses barrières techniques et pratiques à lever pour pérenniser le vrac. Comment l'État peut-il mieux accompagner les acteurs, notamment par le biais d'expérimentations, par exemple pour limiter les risques de gaspillage alimentaire induits, pour adapter la réglementation relative à l'étiquetage des produits alimentaires, ou encore pour lever les contraintes techniques empêchant aujourd'hui la vente en vrac de certains produits de consommation ?

À l'article 11 toujours, contre l'avis du Gouvernement, plusieurs amendements ont été adoptés en séance publique afin d'interdire, à partir de 2025, les emballages constitués en polystyrène. Il n'existe certes pas aujourd'hui en France de filière opérationnelle de recyclage du polystyrène, mais plusieurs projets de recyclage chimique ont été récemment annoncés ou sont au stade du pilote technologique. Ne serait-il pas contradictoire d'interdire ces emballages, alors même que nous consacrons des millions d'euros à la recherche de solutions de recyclage, dans la perspective notamment de l'objectif de 100 % d'emballages recyclés d'ici à 2025, conformément à la loi AGECE ? Pouvez-vous nous en dire plus sur l'avancée de ces projets ?

J'aimerais également revenir sur l'article 6, qui prévoit une décentralisation du pouvoir de police de la publicité aux communes ou aux intercommunalités ne disposant pas d'un règlement local de publicité. J'ai des difficultés à comprendre l'objectif visé par cet article. Ne risque-t-il pas de mettre en difficulté les petites collectivités qui ne disposent pas de la capacité à contrôler et sanctionner les éventuelles atteintes au code de l'environnement ?

Enfin, s'agissant du titre VI du projet de loi consacré à la protection judiciaire de l'environnement, vous paraît-il souhaitable que le nouveau délit de mise en danger de l'environnement soit puni plus sévèrement que le délit de mise en danger de la vie d'autrui prévu par le code pénal, soit trois ans d'emprisonnement contre un an d'emprisonnement ? Comment les juges seront-ils amenés à apprécier la qualification juridique de l'atteinte durable, susceptible de durer au moins dix ans ? Si l'on considère la lisibilité et la proportionnalité de l'échelle des peines, vous paraît-il opportun de sanctionner plus

sévèrement une mise en danger de l'environnement, qui n'a pas causé de dommage, que certaines « dégradations substantielles » de l'environnement visées à l'article L. 173-3 du code de l'environnement ?

M. Pascal Martin, rapporteur. – Mes questions porteront sur plusieurs titres du projet de loi. Concernant le verdissement de la commande publique, je salue les avancées du texte à l'issue des débats à l'Assemblée nationale. L'extension de l'article 15 aux contrats de concession semble tout particulièrement opportune. Nous savons cependant que le recours à la norme ne suffira pas et qu'un véritable verdissement de la commande publique devra également passer par la formation et l'accompagnement des acheteurs publics. Des outils d'analyse de cycle de vie pourraient-ils par exemple être mis à disposition des collectivités territoriales par l'État ?

S'agissant du volet relatif à l'eau, qui ne comportait initialement que l'article 19 relatif aux écosystèmes aquatiques, alors que le texte qui nous est transmis en comporte désormais six, je souhaiterais évoquer le controversé article 19 *bis* C sur la continuité écologique et l'interdiction des destructions de moulins à eau, qui a fait l'objet d'après discussions : ne pourrait-on pas retenir une rédaction plus équilibrée, qui permettrait la circulation des espèces aquatiques ainsi que le transport des sédiments, tout en rassurant les propriétaires de moulins à eau, inquiets de ce qu'ils décrivent comme une « politique de destructions d'ouvrage », dans le cadre d'une continuité écologique apaisée ?

Ce texte comprend en outre un article prévoyant un programme d'actions chiffrées visant à améliorer le fonctionnement des ouvrages et équipements de distribution d'eau potable : ne serait-il pas opportun de prévoir un plan national de lutte contre les pertes du réseau de distribution d'eau potable et d'amélioration de sa performance ?

J'aimerais également vous interroger sur l'inscription dans la loi de la stratégie nationale pour les aires protégées, avec un double objectif de 30 % d'aires terrestres et marines sous protection et de 10 % sous protection forte. L'ambition est louable, notamment pour les aires sous protection forte, car nous ne sommes pas loin de l'atteinte des objectifs de 30 % de zones protégées alors que nous en sommes plus éloignés pour les 10 % sous protection forte.

Se pose cependant la question des moyens humains et des financements pour y parvenir : s'ils sont insuffisants, ces zones ne seront que des « aires de papier ». En application de l'article 40 de la Constitution, nous ne pouvons cependant pas leur consacrer de nouveaux moyens. Ensuite, le principe de non-régression des surfaces ne concerne que la superficie totale, ce qui signifie que les aires sous protection forte pourraient voir leur superficie réduite entre deux actualisations, ce qui interroge sur les ambitions portées par la France. Enfin, nous pensons que renvoyer la définition de la protection forte à un décret n'est pas satisfaisant. À la lumière de ces interrogations, pourriez-vous nous préciser vos engagements concernant l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale pour les aires protégées ?

Enfin, j'aurais deux dernières questions plus directes. Tout d'abord, ne pensez-vous pas que l'introduction de la réforme du code minier dans ce texte déséquilibre son bilan carbone global ? Si l'on peut espérer une amélioration de notre empreinte carbone avec une exploitation minière nationale, dans une logique de relocalisation, on peut en revanche s'attendre à une hausse des émissions de gaz à effet de serre induite par

l'exploitation minière et la transformation des produits issus de l'extraction sur notre territoire.

Ensuite, s'agissant de l'article 62 sur les engrais, pourriez-vous m'éclairer sur sa portée juridique ? Soit le dispositif fait obligation au Gouvernement de mettre en œuvre cette taxe, non définie d'ailleurs, auquel cas il s'agit d'une injonction au Gouvernement, ce qui est contraire à la Constitution, soit cet article n'a aucun effet juridique, mais uniquement une vocation politique, auquel cas je souhaiterais que vous me précisiez son intérêt.

M. Philippe Tabarot, rapporteur. – Je souhaiterais quant à moi vous interroger sur le titre III « Se déplacer ».

L'article 27 relatif aux zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) modifie considérablement le cadre juridique prévu par la loi d'orientation des mobilités (LOM). Alors que ces zones étaient prévues comme un outil à la main des collectivités territoriales afin de s'adapter à leurs besoins, l'article 27 impose des interdictions de circulation à échéance courte, en 2023, 2024 et 2025, qui concerneraient deux millions de véhicules selon l'étude d'impact. Pourquoi avez-vous fait ce choix de mettre un seuil minimal de restrictions ? L'étude d'impact indique également que ces véhicules auraient été remplacés « naturellement » d'ici à 2028 : la mise en œuvre de ZFE-m a-t-elle une véritable valeur ajoutée pour accélérer de trois ans ce renouvellement ?

Par ailleurs, et toujours sur l'article 27, l'étude d'impact comporte peu d'éléments sur les conséquences économiques de cette mesure sur les particuliers et les entreprises. En particulier, à la suite de l'adoption, à l'Assemblée nationale, d'un amendement visant à étendre les mesures de restrictions des ZFE-m aux véhicules utilitaires légers (VUL), avez-vous chiffré quel pourrait être l'effet de la mise en place de ZFE-m sur l'activité d'artisans et de travailleurs utilisant ces véhicules ? Concernant les particuliers, ne peut-on pas penser que les ménages qui seront le plus impactés par la nécessité de renouvellement de leur véhicule sont les plus précaires ? Enfin, êtes-vous en mesure de chiffrer le coût des moyens de contrôle humains et automatisés qu'il sera nécessaire de déployer, alors même que les dispositifs de contrôle automatisé prévus par la LOM ne sont pas encore opérationnels ?

En outre, le projet de loi fixe des objectifs ambitieux de décarbonation des poids lourds d'ici à 2040. Cependant, force est de constater que les véhicules industriels électriques ou à hydrogène ne sont pour l'heure ni disponibles ni abordables pour les transporteurs routiers. Ainsi, des mesures comme la diminution de l'avantage fiscal sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) revêtent un caractère punitif sans pour autant s'accompagner d'aides suffisantes de l'État. En effet, dans la mesure où le bonus écologique du Gouvernement est limité aux motorisations à hydrogène et électriques et qu'il expire en 2022, il ne paraît pas adapté aux préoccupations du secteur. Comptez-vous revoir le périmètre ou la durée de ces aides à la transition ?

Par ailleurs, le projet de loi ne traite pas de la question des biocarburants, alors qu'il s'agit d'une solution, certes transitoire, mais extrêmement intéressante en matière de décarbonation. Pourriez-vous donc préciser les raisons qui ont amené le Gouvernement à exclure les biocarburants des leviers de décarbonation dont la France pourrait se doter avec ce projet de loi ?

J'en viens à présent à l'article 32 de ce projet de loi, qui prévoit d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour instituer une contribution régionale assise sur

la circulation des véhicules de transport de marchandises. Cette contribution, qui serait fondée sur le transfert de la compétence des routes aux régions, soulève plusieurs questions. Pouvez-vous nous en dire plus sur le dispositif envisagé à ce stade ? Tout d'abord, disposez-vous d'informations relatives aux coûts de collecte et d'infrastructure d'un tel dispositif ? Par ailleurs, cet article prévoit que les départements qui subiraient un « report significatif de trafic » pourraient également étendre ces contributions à leur réseau : les recettes perçues iraient-elles donc au département ou à la région ? On ne comprend plus rien, madame la ministre ! Alors que la loi 4D – différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification – n'a pas encore été débattue par le Sénat, on donnerait déjà aux régions les ressources pour pouvoir assumer cette compétence !

Comment s'organiserait l'articulation entre les collectivités en matière de perception et de gestion des infrastructures ? Et comment est-il prévu d'apprécier le caractère « significatif » du report ?

Plus généralement, l'échelle régionale paraît susceptible de créer des distorsions importantes entre les régions, induisant une concurrence fiscale, qui pourrait avoir de nombreux effets pervers en matière de détournement de trafic. L'instabilité de cette taxe pourrait également affaiblir l'attractivité de la France en matière de logistique, alors qu'il s'agit là d'un secteur stratégique. Comment comptez-vous éviter ou atténuer ces effets pervers ?

Enfin, l'article 36 prévoit l'interdiction de toute liaison aérienne pour laquelle plusieurs liaisons quotidiennes sont disponibles sur le réseau ferroviaire en moins de deux heures et trente minutes. Des dérogations sont cependant prévues pour les lignes assurant majoritairement des correspondances. Certains acteurs estiment que ce dispositif pourrait générer non pas moins d'émissions de CO₂, mais plus de détournements de trafic et des contournements des installations et compagnies françaises. Pouvez-vous nous donner des estimations chiffrées sur ce point ?

En outre, la fermeture de ces lignes aura des conséquences importantes pour les territoires concernés, affectant les compagnies aériennes, mais également l'attractivité des villes touchées et leurs habitants. Des mesures d'accompagnement sont-elles prévues afin de limiter ces impacts ?

Au regard de la situation économique actuelle de notre pays, je m'inquiète du titre III « Se déplacer », principalement constitué de mesures de taxations et d'interdictions, lesquelles sont l'essence même de l'écologie punitive – en particulier pour les plus modestes –, ce que nous ne voulons pas au Sénat. À cet égard, je vous renvoie au mouvement des « gilets jaunes ».

M. Ronan Dantec, président du groupe de travail « Enjeux internationaux – Climat – Environnement – Développement ». – Au regard du nouvel objectif européen, la France devra réduire de 43 % à 50 % les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon de 2030. Mais d'après l'expertise du Haut Conseil pour le climat, le projet de loi « Climat et Résilience » semble prévoir une baisse de 30 %, sachant qu'une réduction de 20 % a eu lieu depuis 1990. C'est donc extrêmement problématique, d'autant que M. Vanheukelen, ambassadeur pour le climat du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) de l'Union européenne, que notre groupe de travail a auditionné, a indiqué que les nouveaux engagements pris notamment par l'Union européenne, les États-Unis et le Japon pour la fin du siècle placent notre planète sur la trajectoire d'une augmentation de 2,5 degrés maximum de

la température. Certes, c'est encore trop au regard des objectifs fixés par l'Accord de Paris, mais cette amélioration montre que, par son cycle de rehaussement des ambitions environnementales, cet accord est efficace. Néanmoins, si la France, qui a mobilisé toute sa diplomatie pour parvenir à cet accord, ne parvient qu'à une baisse de 30 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030, ne peut-on pas se poser la question de la cohérence de notre action climatique à l'international ? Madame la ministre, comment expliquerez-vous lors de la conférence de Glasgow que la France se contente de ce chiffre ? Qui plus est, l'Allemagne vient d'annoncer un objectif de - 65 % d'ici 2030. Cette incohérence fragilise les positions de la France dans les négociations internationales. Mais peut-être donnez-vous mandat au Sénat de définir un objectif plus ambitieux...

Mme Barbara Pompili, ministre. – Nous avons pour objectif d'expérimenter, pour les collectivités volontaires, un dispositif « Oui Pub » afin d'en documenter l'impact environnemental, social et économique.

Je rappelle que, en 2019, 894 000 tonnes d'imprimés publicitaires non adressés ont été distribuées, soit 30 kilogrammes par foyer et par an. Le « Oui Pub » poursuit donc un objectif de lutte contre le gaspillage. Nous voulons faire une expérimentation territorialisée, ce que le projet de loi le prévoit expressément. Il n'y a donc pas de contradiction avec le dispositif « Stop Pub » ; nous voulons voir comment fonctionnent ces deux dispositifs et lequel est le plus efficace. Cela répond d'ailleurs à une demande des citoyens, comme l'a montré une enquête d'opinion de l'Agence de la transition écologique (Ademe).

L'article 12 s'inscrit effectivement dans le prolongement de la loi AGEC en l'appliquant au verre. De nombreux débats ont eu lieu à l'Assemblée nationale sur les contenants qui pourraient être exclus du dispositif, notamment les flacons de parfum, les bouteilles d'alcool et de spiritueux. Cette loi étant une loi de bon sens, elle ne prévoit une consigne que pour les produits pour lesquels cela a du sens. Cela vaut également pour la question des distances d'achalandage. L'objectif étant d'avoir une loi opérationnelle, nous ferons une analyse sur le cycle de la consigne : si la mesure se montre bénéfique pour l'environnement, nous la mettrons en place, et uniquement dans ce cas.

Quant au délai de cinq ans pour mettre en place l'affichage environnemental, il est maximal : il s'agit de commencer l'expérimentation dans les secteurs qui sont prêts. Certaines entreprises ont d'ailleurs déjà testé un affichage environnemental, à l'instar de Decathlon. Nous voulons que ces expérimentations convergent vers un système harmonisé compréhensible par tout le monde. Des expérimentations dans les secteurs de l'habillement et de l'alimentation vont se terminer cette année. Dès que d'autres secteurs seront prêts, ils pourront se lancer, sans attendre 2025.

Concernant l'alimentation, il est effectivement important de prendre en compte les effets environnementaux plus larges que le seul bilan carbone, à l'instar des produits agricoles de qualité et labellisés pouvant émettre un peu plus de gaz à effet de serre, mais ayant un bilan environnemental global moindre. L'étiquette environnementale est plus large que le « score carbone ». Des amendements adoptés par l'Assemblée nationale visent à mettre en place des critères pour éviter les effets pervers.

S'agissant du vrac, il est prévu que, au 1^{er} janvier 2030, les commerces de vente au détail dont la surface est supérieure ou égale à 400 mètres carrés consacrent au moins 20 % de leur surface de vente de produits de grande consommation à la vente de produits sans emballage primaire. Les meubles, articles de bricolage, livres et vêtements ne sont plus

concernés, au contraire des produits alimentaires et d'entretien. Nous avons prévu que les commerces puissent déroger à la règle calculée en fonction de la surface de vente, en ouvrant la possibilité d'instaurer des dispositifs à effet équivalent, ainsi qu'en prévoyant une adaptation par voie réglementaire pour tenir compte des spécificités des filières.

Un amendement a été adopté contre l'avis du Gouvernement au sujet du polystyrène, qui ne dispose pas d'une filière de recyclage opérationnelle en France. Cet amendement interdit les emballages en polystyrène à compter de 2025. Néanmoins, une interdiction par principe d'un matériau au niveau national me semble d'autant plus difficile qu'elle est contraire aux directives européennes. J'entends le message qu'ont voulu faire passer les députés : ce matériau pose un problème de toxicité pour l'homme au seul stade de sa production. Certaines entreprises proposent des solutions vertueuses. Nous avons engagé une réflexion sur ce sujet, et vos apports nous seront précieux.

Sur la question de la mise en danger de l'environnement, il faut bien comprendre que, si nous sommes si sévères, c'est parce qu'un long processus de mise en demeure préalable précède la sanction. Les entreprises sanctionnées – elles le seront fortement – auront donc sciemment passé outre nos alertes.

Pascal Martin a posé une question relevant de la commande publique ; l'État a déjà prévu de mettre à disposition des outils pour aider les collectivités territoriales dans leurs commandes.

L'article 19 *bis* C, relatif aux moulins, touche un sujet qui suscite beaucoup d'émotion ; il faut donc revenir aux faits. Il faut voir combien de moulins ont été détruits dans le cadre des opérations de maintien ou de restauration de la continuité écologique des cours d'eau ; il me semble que le nombre est extrêmement faible. Aussi, il me semble excessif de légiférer de manière aussi sévère pour un faible nombre de cas. Mais je ne mésestime pas les difficultés que peuvent rencontrer certains territoires, et nous pourrions trouver des solutions. Pour l'heure, la disposition adoptée est très déséquilibrée, car il serait impossible pour un propriétaire de moulin ; même s'il le souhaitait, d'effacer le seuil de son bâtiment. Je tiens à préciser que l'on ne parle pas ici du moulin en tant que bâti, mais seulement du seuil présent sur le cours d'eau. De plus, cet article serait un recul pour la protection de l'environnement, ce que je refuse absolument. Tout en conservant notre patrimoine, j'insiste sur l'importance de la préservation de la continuité écologique des cours d'eau. De même, la petite hydro-électricité ne représente qu'un apport assez faible au sein du mix énergétique français, assez en inadéquation avec son impact sur la biodiversité des cours d'eau. Faisons attention à la proportionnalité des mesures que nous votons ; travaillons à une rédaction plus pragmatique.

Les assises de l'eau ont permis de soulever la question des gaspillages. Le plan de relance contribuera à aider les collectivités à travailler sur ce sujet, notamment les collectivités d'outre-mer qui sont très touchées par ce problème. Nous en discuterons en séance.

Concernant la stratégie nationale pour les aires protégées, il est évident qu'il faut prévoir des moyens humains à la hauteur. Nous avons obtenu une augmentation de 40 équivalents temps plein (ETP) pour l'Office français de la biodiversité (OFB) et les parcs nationaux. Nous recensons aujourd'hui 24 % d'aires protégées, un chiffre qui doit être amélioré pour atteindre notre objectif – je crois qu'il est à notre portée. De la même manière, pour les sites plus exceptionnels encore, on compte 2 % de zones de protection forte. Même

s'il s'agit d'un travail de dentelle sur le territoire, nous pouvons réussir à augmenter cette proportion.

Sur le bilan carbone du code minier, l'étude d'impact ne sera pas refaite avant la transmission du texte au Sénat. Je tenterai de vous apporter des réponses plus précises. Il est toutefois certain que nous avons besoin de réformer le code minier, qui n'est absolument pas adapté.

La portée juridique de l'article 62 est assez faible dans la mesure où la taxe sur les engrais azotés minéraux n'est pas définie dans la loi, mais relève d'un objectif. Cette mesure a beaucoup fait réagir : nous souhaitons aider les agriculteurs à atteindre l'objectif européen de baisse d'émission des engrais azotés minéraux. Nous proposons une démarche d'accompagnement, mais si nous ne parvenons pas à atteindre l'objectif, nous mettrons en place cette taxe. La technique d'une taxe éphémère incitative avait d'ailleurs fonctionné s'agissant des hydrofluorocarbures (gaz HFC).

Monsieur Tabarot, s'agissant des ZFE-m et des échéances inscrites dans le texte de loi, vous avez raison de souligner que nous voulions que les collectivités forgent elles-mêmes leurs outils selon la spécificité de leurs territoires. L'interdiction des vignettes Crit'Air 3 en 2025 concernerait celles qui dépasseraient régulièrement le seuil de pollution. Les autres pourront s'adapter en fonction de leurs besoins. Nous travaillons avec le ministère de l'Intérieur à mettre en place le plus rapidement possible des contrôles automatisés, après une phase de contrôles humains par vidéo-verbalisation. Il est évident qu'il faut sanctionner, mais il faut de la pédagogie pour faire comprendre la mesure.

S'agissant de la décarbonation des poids lourds pour 2040, il ne s'agit pas de mettre en place une écotaxe. Ce texte donne la possibilité aux régions qui le souhaitent – certaines l'ont demandé – de mettre en place une contribution forfaitaire qui prendrait la forme d'une vignette, le but étant qu'elles puissent financer leurs infrastructures. À ce titre, le cadre sera harmonisé avec la loi 4D, actuellement en cours de finalisation.

Nous avons confié à Anne-Marie Idrac une mission sur les nouvelles organisations logistiques, notamment du fait de l'explosion du e-commerce. Il faut se demander comment notre économie va se réorganiser, tout en préservant les commerces de centre-ville, en prenant en compte les flux logistiques et les nuisances diverses induites par le commerce en ligne.

Enfin, permettez-moi de vous dire que je déteste le terme « écologie punitive » : ceux qui sont punis sont souvent les plus en difficulté et ceux qui emploient ce terme sont souvent ceux qui veulent que rien ne bouge. Je crois, bien au contraire, que l'écologie apportera de l'espoir et des perspectives.

Soyons clairs, cette loi ne permettra pas à elle seule d'atteindre les objectifs. Il est toutefois difficile de chiffrer un certain nombre d'éléments tels que l'éducation à l'environnement – elle peut changer beaucoup de choses –, la régulation de la publicité, les dispositions relatives à la consommation ou à l'affichage environnemental.

De même, nous observons des effets d'accélération qu'il est compliqué de mesurer, par exemple dans le secteur automobile, où la vente de véhicules électriques est considérable. Cette accélération implique que nous revoyions les évaluations *a posteriori*.

Si nous voulons que ce texte atteigne son objectif, nous devons être très volontaristes dans la mise en œuvre. Appliquons déjà le texte avant de le juger insuffisant : mettons par exemple en œuvre les ZFE-m. Nous voulons rénover 1,8 million de passoires pour 2028. Faisons ce travail avec les entrepreneurs. Nous devons être humbles, exigeants, mais pragmatiques.

M. Joël Bigot. – Il y a consensus sur la nécessité d’accélérer la transition, mais, dans ce texte, j’ai observé un certain nombre de trous dans la raquette.

Il demeure ainsi timide sur la régulation de la publicité, au contraire de certains de nos voisins européens. Le Conseil d’État juge ainsi « inopérant » l’article 4 portant sur l’interdiction de la publicité pour les énergies fossiles. Quels biens et services seront concernés par cette interdiction ?

S’agissant de l’économie circulaire, il est important de revenir sur le décret d’application de la loi AGECE relatif à l’accès au fonds de réemploi, pour mieux en définir le périmètre, tout en le réservant aux structures de l’économie sociale et solidaire (ESS).

M. Stéphane Demilly. – Je parlerai spécifiquement de l’article 36 sur le transport aérien. Si j’en comprends le fonds, je m’interroge néanmoins sur sa forme.

Premièrement, rappelons qu’une seule centrale à charbon en Allemagne pollue plus que tout le trafic aérien français national et international. Or il y a 80 centrales à charbons en Allemagne. Cette décision n’est-elle pas de l’ordre du cosmétique et du symbolique ?

Deuxièmement, ne craignez-vous pas de poursuivre l’« avion-bashing » en culpabilisant implicitement tous les usagers de l’aviation, ainsi que l’ont fait récemment certains élus régionaux ?

Troisièmement, n’aurait-il pas été plus judicieux d’inciter à prendre un autre moyen de transport plutôt que d’obliger à le choisir par défaut ? On interdit l’avion et l’on décide que ce sera le train. N’est-ce pas là une méthode quelque peu directive ?

Quatrièmement, quel est le fondement juridique de cette décision de monopolisation autoritaire des modes de transport sur certains trajets ? De quel droit peut-on interdire tel ou tel vol ? Je ne fais pas la même lecture que vous de l’article 20 du règlement 1008/2008 du Parlement européen, qui fonde l’interdiction dans le projet de loi. Si cette décision a été concertée avec les opérateurs, quelles sont les compensations envisagées pour les compagnies affectées par ces restrictions ? Y a-t-il une contrepartie financière à ce cartel organisé ?

Cinquièmement, au moment où le secteur aérien traverse une grave crise qui a de terribles conséquences sur l’emploi, ne pensez-vous pas que le calendrier de ces restrictions est peu judicieux ?

M. Hervé Gillé. – Madame la ministre, s’agissant du cadre général, français, européen et international dans lequel s’inscrit ce projet loi, comment ce projet retranscrit-il les objectifs de l’Agenda 2030 ? On souffre, en France, d’un manque de méthodologie d’évaluation des politiques publiques. Pour convaincre, il faut évaluer et ce projet de loi doit inclure un cadre global décliné par objectifs. Comment souhaiteriez-vous le décliner dans une approche de subsidiarité et impliquer l’ensemble des parties prenantes ?

Donner des objectifs à atteindre, en rendre compte et les partager n'est aucunement punitif. C'est une forme d'acceptabilité dans l'engagement de chacun. Comment imaginez-vous ce cadre d'évaluation et sa déclinaison ?

La reconquête d'une partie de notre autonomie alimentaire ne semble pas clairement abordée dans le titre V. Comment justifiez-vous cette absence ? Les engagements gouvernementaux en la matière vous semblent-ils suffisants ?

M. Jean-Pierre Corbisez. – La France est, derrière la Belgique, le deuxième producteur de polystyrène en Europe. La moitié de ce polystyrène est produite dans mon département du Pas-de-Calais, dans une usine qui met en place une filière de recyclage.

L'interdiction des emballages en polystyrène contraindrait les industriels à se reporter sur d'autres emballages en matière plastique comme le PET. Or l'Agence de la transition écologique a démontré que cela engendrerait 50 % d'émissions équivalent carbone supplémentaires. L'interdiction du polystyrène au profit d'autres résines ne contrarie-t-elle pas les objectifs ambitieux de diminution des émissions de gaz à effet de serre ?

Le polystyrène de protection des produits électroménagers pourrait être remplacé par du carton recyclé alvéolé. Le département que je représente a sur son territoire le premier port de pêche français, Boulogne-sur-Mer. Les pêcheurs utilisent beaucoup les emballages alimentaires en polystyrène ; des dérogations sont-elles envisageables s'il leur est impossible de le remplacer par d'autres emballages ?

Par ailleurs, la production hydroélectrique des moulins est déjà reconnue dans la carte de Cassini, qui date du milieu du XVIII^e siècle, comme un droit séculaire. La jurisprudence du Conseil d'État reconnaît le caractère quasi perpétuel de ce droit à produire de l'énergie. Me confirmez-vous que ce texte va l'interdire, alors que tous les recours de propriétaires de moulins ont prospéré ?

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques. – Comment s'articule l'article 1^{er} sur l'affichage environnemental avec les possibles évolutions de la législation européenne sur ce sujet ?

L'article 11 prévoit que les commerces de détail de plus de 400 mètres carrés consacrent à la vente en vrac au moins 20 % de leur surface ou un « dispositif d'effet équivalent ». Que recouvre cette expression ? Que répondez-vous aux alertes sur la sécurité sanitaire, et au pouvoir d'exclusion dont pourraient hériter certains producteurs sur le fondement du critère du nombre de références ? Les producteurs de fruits et légumes craignent de faire les frais de ce dispositif.

Quels objectifs qualitatifs sont associés à l'article 56, qui porte sur les aires protégées ? Je ne vois dans le texte que des engagements quantitatifs, mais aucune définition de la protection. Quelle place auront les acteurs locaux dans la définition de ces espaces ?

La France assumera, au premier trimestre 2022, la présidence tournante de l'Union européenne. Porterez-vous au niveau européen une définition ambitieuse des aires protégées ?

M. Arnaud de Belenet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Ne serait-il pas plus cohérent de regrouper dans un seul texte le transfert de compétences aux régions et la possibilité pour celles-ci de créer des contributions spécifiques assises sur le transport routier de marchandises ? Il est problématique d'organiser une compétence avant de

la transférer : un mécanisme similaire prévu pour la communauté européenne d'Alsace a fait l'objet d'une habilitation dont les ordonnances, dix-huit mois après, n'ont toujours pas été prises.

Après l'avis du Conseil d'État sur les dispositions pénales du texte inscrites dans le titre VI, êtes-vous disposée à les sécuriser avec le concours du Sénat ?

En matière de commande publique, le respect du principe d'égalité d'accès ne mérite-t-il pas un renforcement des clauses sociales et environnementales ?

Tenez-vous vraiment au mot d'artificialisation, ainsi qu'au terme d'écocide ? Ce dernier semble braquer, pour des raisons opposées, les associations de protection de l'environnement et celles qui représentent les entreprises.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Pensez-vous que les objectifs de la lutte contre le changement climatique et de la protection du patrimoine s'opposent, ou peut-on les articuler ?

Comment faire vivre nos commerces, entreprises, médias en réglementant à l'excès la publicité ? Le texte donne beaucoup de pouvoirs aux maires, mais il faudrait aussi parler de moyens.

Mme Nicole Bonnefoy. – Je suis co-rapporteuse avec Rémy Pointereau d'une mission d'information sur le transport de marchandises face aux impératifs environnementaux, dont les conclusions seront bientôt publiées.

Je suis très préoccupée par les nuisances générées par le transport routier de marchandises, en particulier à proximité des routes nationales et départementales très peu adaptées au trafic de poids lourds. Il faudrait obliger les camions à emprunter les autoroutes lorsque c'est possible : on m'oppose souvent le principe de liberté de circulation, mais il est déjà limité dans les zones à faibles émissions. Ne pouvons-nous imaginer des restrictions de circulation sur ces points bien identifiés ? Nos concitoyens en zone rurale ne peuvent plus rester en marge des avancées du droit de l'environnement.

Les livraisons de colis aux particuliers connaissent un essor important depuis dix ans, accentué par la crise sanitaire : le commerce en ligne a crû de 37 % entre 2019 et 2020. Nous ne méconnaissons pas le rôle social important de l'e-commerce, qui a permis à de nombreux Français de continuer à se nourrir, à s'équiper et à travailler pendant la crise. Mais ne peut-on réduire l'impact environnemental de ces livraisons qui alimentent la congestion en ville ? Ainsi, la mention « livraison gratuite » sur les sites de vente en ligne dévalorise l'acte de transport. Seriez-vous favorable à l'interdiction d'une telle mention, afin de responsabiliser et de mieux informer le consommateur ?

M. Rémy Pointereau. – Le développement du fret fluvial et ferroviaire et du transport combiné est une condition essentielle de la décarbonation du transport de marchandises. Alors que le projet de loi « Climat et Résilience » n'aborde pas cet enjeu, il convient que le Gouvernement montre l'exemple et donne des signaux de soutien clairs à ces modes massifiés. Parmi les leviers qui sont à notre disposition, notre mission d'information a notamment identifié celui de la commande publique. L'article 36 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 a mis en place une telle préférence pour les modes massifiés. Disposez-vous d'informations sur les résultats de cette mesure,

notamment sur la part des marchés publics impliquant une prestation de transport de marchandises qui ont recours aux modes massifiés ? Ne serait-il pas pertinent de renforcer ce critère pour les marchés publics, en particulier pour les marchés publics de travaux, qui impliquent le transport de volumes conséquents ?

Le Gouvernement affiche une volonté de développement des motorisations électriques, qui nécessite des investissements importants dans le réseau de recharge des véhicules. C'est l'objet du plan « 100 000 bornes » annoncé par le Gouvernement en octobre dernier, qui vise le déploiement de 100 000 bornes de recharge d'ici à la fin de l'année. Six mois après, quel est l'état d'avancement de ce plan ? Le transport de marchandises est contraint par des besoins particuliers en matière de recharge, qu'il s'agisse de la livraison urbaine ou des trajets de longue distance. Comment assurez-vous la cohérence du déploiement de ce réseau de recharge avec les besoins des acteurs du transport de marchandises ? Ne pensez-vous pas nécessaire de décliner un plan spécifique de réseau de recharge pour le transport de marchandises ?

Concernant la transition énergétique, je m'inquiète de la manière dont les familles modestes pourront à la fois assumer le changement de leur chaudière à l'horizon 2030, de leur voiture diesel ou thermique, tout en finançant l'isolation thermique ou la rénovation de leur maison. Seront-elles soutenues financièrement ? Comment feront-elles ?

Mme Barbara Pompili, ministre. – Monsieur Bigot, vous estimez que les mesures en matière de publicité sont timides ; monsieur Laugier, vous les trouvez excessives. C'est caractéristique des réactions à un grand nombre d'articles de cette loi : il y a un équilibre à trouver. Dans ce texte, l'outil publicité a été rendu plus exigeant, en définissant le *greenwashing* ou en bon français, éco-blanchiment comme une pratique commerciale trompeuse, en mettant en place des obligations d'engagement des filières et des médias. Les résultats obtenus sont significatifs : l'agroalimentaire s'est ainsi engagé à ne plus faire de publicité dans les programmes pour enfants, objet de nombreux débats parlementaires depuis de nombreuses années. Il a suffi d'envisager une interdiction pour faire réagir le secteur.

Nous avons aussi mis en place un encadrement de ces engagements, impliquant notamment le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Faut-il aller plus loin ? À vous de placer le curseur.

Vous avez évoqué, monsieur Bigot, l'ouverture à l'économie sociale et solidaire du fonds de réemploi créé par la loi AGECS. La loi AGECS manquait de clarté sur ce point, mais les décrets d'application lèveront toute ambiguïté : le fonds sera bien ouvert à l'ESS.

Monsieur Demilly, vous venez d'Albert, ce qui explique sans doute votre sensibilité à la problématique du transport aérien. Vous jugez symbolique son poids dans les émissions de gaz à effet de serre ; il est vrai que sa part est limitée, mais il ne me semble pas pertinent de le comparer au charbon. Notre action en la matière a une visée culturelle : elle consiste à inciter le citoyen à réfléchir au mode de déplacement le plus adapté au regard des enjeux climatique. Il paraît tomber sous le sens de prendre de préférence le train lorsque le temps de trajet est équivalent à celui de l'avion. C'est l'esprit de la mesure des deux heures trente.

Je ne suis pas favorable à l'« avion-bashing » : nous ne pourrions nous en passer sur les longues distances. La France a, en parallèle, mis en place un plan de soutien important au secteur de l'aviation, notamment pour travailler sur un avion moins émetteur, grâce aux

biocarburants et à l'avion à hydrogène qui, inimaginable il y a peu, est en train de se concrétiser.

Plutôt que d'obliger à choisir un moyen de transport, il faut d'abord favoriser l'intermodalité. Au Conseil national de l'air auquel j'assistais aujourd'hui, la possibilité a été évoquée de mettre en place des billets uniques permettant de voyager avec plusieurs modes de transport différents, pour des trajets longs comme Marseille-New York. L'utilisateur se verrait ainsi proposer un voyage Marseille-Lyon en train, et de là un avion vers New York. Il faudra également penser au transfert de bagages, aux personnes qui ont des difficultés à se déplacer. Cela diminuerait de manière rationnelle les émissions du CO₂ dans les transports. Il faut que ces solutions soient pratiques et pas trop onéreuses. Concernant les fondements juridiques à l'interdiction de certaines lignes intérieures, je répondrai de manière plus précise par écrit. Quant au calendrier, nous avons essayé de procéder de manière aussi progressive que possible.

Monsieur Gillé, vous avez raison : on ne peut avancer qu'en évaluant ce que nous faisons. L'un des apports de l'Assemblée nationale a été la création par amendement d'un titre VII consacré à l'évaluation. C'est une bonne base de travail, et je suis prête à envisager avec vous les moyens d'amélioration de ce titre.

Au-delà de ce texte, l'autonomie alimentaire passe aussi par le plan protéines, par les mesures sur la restauration collective. Les débats passionnés sur les menus végétariens ne sont pas l'approche la plus appropriée. Ainsi, les cantines utilisent beaucoup trop de viande importée ; proposer davantage de menus végétariens et, en parallèle, promouvoir une viande labellisée et venue des terroirs français sécurise nos producteurs grâce à la commande publique et renforce l'autonomie alimentaire, en améliorant au passage notre alimentation.

Je citerai aussi notre action dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune (PAC). Faire entrer les impératifs de l'Accord de Paris dans les négociations internationales nous conduit enfin à réfléchir à notre autonomie alimentaire. Les échanges internationaux sont une bonne chose s'ils nous apportent ce dont nous avons besoin, mais quand nous le pouvons, il faut produire chez nous : c'est meilleur pour la planète, et pour notre sécurité alimentaire, comme nous le voyons en ces temps de crise.

Monsieur Corbisez, en effet, les pêcheurs utilisent beaucoup le polystyrène. Si l'interdiction était conservée par le Parlement, des dérogations pourraient être envisagées.

Existe-t-il vraiment un droit perpétuel des moulins à produire de l'électricité ? Le monde dans lequel ce droit a été institué n'était pas le nôtre. J'aime beaucoup les moulins, mais ils ne suffiront pas à satisfaire nos besoins en électricité. L'émotion ne doit pas l'emporter sur la rationalité.

Madame Loïsier, l'affichage environnemental fait en effet l'objet d'une réflexion au niveau européen, dans le cadre du programme sur l'empreinte environnementale des produits (PEF). Cette réflexion accuse un certain retard : c'est pourquoi nous souhaitons avancer sans attendre au niveau national, tout en allant dans la même direction que l'Europe.

Le « dispositif d'effet équivalent » au vrac peut être exprimé, dit le texte, « en nombre de références ou en proportion du chiffre d'affaires ». L'idée est de laisser une marge de manœuvre, pour limiter les difficultés d'application. Les recherches sur les emballages

adaptés progressent. Des emballages de substitution au plastique pour les fraises ont été mis au point, mais pour le moment, ils ne sont pas transparents. Les solutions arrivent.

Concernant les aires protégées, le cahier des charges comprend déjà des critères qualitatifs, notamment sur le paysage. Ainsi le parc national des forêts, qui ouvrira prochainement, est le premier parc en plaine, ce qui implique des critères différents de ceux des parcs de montagne.

On ne peut faire les choses correctement qu'à travers une vraie concertation entre les acteurs. Aussi compétents que soient mes services, ils ne peuvent décider seuls. La mise en place des aires protégées est toujours précédée d'une phase de concertation qui permet de définir les objectifs qualitatifs.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – Qu'en est-il de la définition d'une aire protégée ?

Mme Barbara Pompili, ministre. – Nous voulons une définition aussi ambitieuse que possible au niveau international, notamment dans la perspective de la COP15 « Biodiversité » en Chine, qui tiendrait également compte des activités traditionnelles comme la pêche en Polynésie.

Monsieur de Belenet, entre le transfert de compétences prévu dans le projet de loi 4D et les réglementations relatives aux poids lourds mises en place par les régions, l'essentiel est la cohérence de l'action gouvernementale, peu importe le texte qui accueille ces dispositions. C'est une mesure de liberté pour les collectivités, une liberté à laquelle je suis particulièrement attachée.

Concernant les ordonnances relatives au transfert de compétences à la collectivité européenne d'Alsace, je vous apporterai une réponse ultérieurement.

Concernant la sécurisation des dispositions pénales comme pour les clauses environnementales dans la commande publique, je suis à l'écoute des propositions du Sénat.

L'Assemblée nationale a préféré à la notion d'artificialisation celle de consommation d'espace, mieux connue des collectivités. Cependant, les deux notions ne se recouvrent pas entièrement.

Le terme d'écocide recouvre à la fois un délit et un crime. En tant que crime, il ne peut être envisagé qu'au niveau international, pour des actes comme le fait de laisser brûler la forêt amazonienne. Au niveau national, je tiens au délit d'écocide : souiller, par des pollutions, un cours d'eau pour des années, tuer des écosystèmes, c'est bien une forme d'écocide. Il n'y a pas de petites atteintes à la biodiversité, car c'est par leur accumulation que nous en sommes arrivés là. Le processus d'artificialisation suit la même logique : il arrive que des maires viennent me voir pour défendre un lotissement, au prétexte qu'il ne s'agit que de quelques maisons ; mais, à force de laisser faire, nous ne maîtrisons plus le phénomène.

Monsieur Laugier, lutte contre le dérèglement climatique et défense du patrimoine sont compatibles. Concernant les pouvoirs donnés aux maires, nous leur laissons la possibilité, qui existait déjà, d'établir des règles en matière de publicité, en donnant également pouvoir aux EPCI de le faire de manière déléguée. C'est un acte de confiance. Un maire est plus à même de savoir ce qui est bon pour sa commune qu'un représentant de l'État. Dans une petite collectivité près de Lyon, avec un cœur de village excentré et une importante zone

commerciale, la maire a réussi à faire disparaître la publicité dans le village et, dans la zone commerciale, obtenu une harmonisation des affichages et du graphisme. Le résultat, dont j'ai pu me rendre compte, était très convaincant.

Avec l'autorisation donnée aux maires de réglementer les vitrines des commerçants, on a dit que les maires allaient tuer le commerce. Mais je ne connais pas un seul maire qui ait de telles intentions ! D'autres estimaient au contraire qu'ils seraient livrés aux pressions de leurs commerçants. Le maire est l'élu le plus proche des habitants ; il saura trouver un équilibre. Laissons les maires et présidents d'EPCI agir comme ils le souhaitent.

Madame Bonnefoy, la restriction complète du trafic de poids lourds serait impossible : la jurisprudence du Conseil d'État est constante sur ce point. La présence d'une autoroute à proximité n'est pas un fondement suffisant pour interdire la circulation. Le rôle des services de l'État est de s'assurer du respect des réglementations, de contrôler le temps de conduite et de repos, de sécuriser le réseau routier national.

Le projet de loi prévoit une habilitation à légiférer par ordonnances pour la mise en place par les régions qui le souhaitent de la contribution spécifique assise sur le transport routier de marchandises. Cette contribution assurera la prise en compte des coûts liés à l'utilisation des infrastructures, mais aussi des nuisances, et le financer de la lutte contre celles-ci.

Il y a plusieurs manières de lutter contre l'impact environnemental des livraisons. La mission confiée à Anne-Marie Idrac permettra de faire émerger un certain nombre de propositions. Nous avons mis en place une prime à la conversion pour l'achat de vélos cargo. Ce mode de transport, qui résout nombre de problèmes, va devenir de moins en moins anecdotique. Nous améliorons aussi la prime à la conversion pour les véhicules électriques.

L'interdiction des livraisons gratuites est une proposition intéressante. Certes, selon un certain nombre d'études, ce n'est pas cette pratique qui est à l'origine des émissions de gaz à effet de serre les plus importantes. Mais nous pouvons y réfléchir.

Monsieur Pointereau, faire du recours à des modes massifiés un critère d'attribution des marchés publics est une idée intéressante, même si cela ne relève sans doute pas du domaine de la loi.

Je vous rejoins totalement sur l'importance des bornes électriques dans le développement de la mobilité électrique. Aujourd'hui, les freins à l'achat de véhicules électriques sont liés non plus aux coûts, car il existe plusieurs outils incitatifs, mais à la problématique des bornes. Nous avons lancé un plan à cet égard, notamment sur les gros réseaux. Mais nous avons besoin de mailler plus finement le territoire. À ce stade, près de 40 000 bornes sont d'ores et déjà installées, et 40 % des aires d'autoroutes seront équipées dès cet été de bornes rapides. Je suis en train de travailler pour qu'il puisse y avoir une cartographie. Il faut aussi un dispositif spécifique pour le transport de marchandises. Nous avons déjà des bornes de recharge plus puissantes, pour répondre à des personnes qui se retrouveraient en panne.

Je ne vous suis pas lorsque vous affirmez que ce serait la « triple peine » pour les familles modestes. C'est même l'inverse. Comme je l'ai indiqué, toute mesure est accompagnée. Ceux qui veulent changer leur chaudière ont droit à des aides. Pour une famille modeste, acheter une chaudière très performante en termes écologiques et énergétiques coûte

moins cher que de racheter une chaudière au fioul. De toute manière, nous n'imposons pas aux ménages de changer leur chaudière tout de suite. Ils les changeront quand elles seront trop vieilles.

Il en va de même s'agissant des voitures diesel. D'ailleurs, les voitures concernées ne rouleront plus en 2030. Et ceux qui achèteront une voiture neuve pour se conformer aux règles applicables dans les zones à faible émission bénéficieront d'aides pouvant aller jusqu'à 14 000 euros. Même pour une voiture d'occasion, les aides peuvent aller jusqu'à 7 000 euros. Le projet de loi prévoit également des adaptations pour les familles nombreuses, car personne ne doit être sans solution.

L'accompagnateur Rénov' permettra de mobiliser toutes les aides possibles pour la rénovation thermique des logements. Ma Prime Rénov' a très bien marché l'an dernier, et nous avons encore plus de demandes depuis le début de l'année. Il suffira désormais de passer un coup de téléphone, et un professionnel viendra à domicile pour examiner les rénovations à effectuer, en estimer le coût et informer les personnes des aides dont elles peuvent bénéficier, voire leur indiquer quels sont les artisans les plus compétents pour ces travaux. Le reste à charge, s'il y en a un, pourra être financé par le « prêt avance mutation », qui sera garanti par l'État.

Nous avons donc beaucoup d'outils pour permettre aux familles les plus modestes de participer à la transition écologique. Personne ne doit se sentir laissé sur le bord du chemin, ce que les « gilets jaunes » avaient pu ressentir. Dès lors que nous vivons tous sur la même planète, nous sommes tous sur le même bateau ; chacun doit pouvoir y embarquer. C'est à la fois juste et plus efficace d'un point de vue purement écologique.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Il sera important d'examiner la portée juridique du dispositif sur les moulins d'ici au mois de juin. Les moulins sont dits « fondés en titre » et leur droit à l'eau est imprescriptible si son existence est avérée avant 1789. Les cartes de Cassini, qui datent du XVIII^e siècle, sont une preuve de l'existence de ces moulins avant 1789.

L'article 22 vise à favoriser les énergies renouvelables. La situation actuelle n'est pas satisfaisante. On constate à la fois un manque d'ambition et un déséquilibre entre les territoires. Il y a nécessité d'une planification nationale, mais évidemment, décentralisation oblige, en concertation avec les régions.

Qui sera chargé de l'inventaire des potentiels régionaux ? Selon quelle méthodologie ?

Quels seront la composition, les moyens et le périmètre d'action du comité régional de l'énergie, qui pourra rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'énergie ayant des conséquences sur la région ?

Nous allons débattre de l'interdiction de publicité sur les énergies fossiles. Que pensez-vous de Total et de la situation en Birmanie ?

M. Pierre Médevielle. – La loi Littoral empêche d'exploiter certains terrains pour le déploiement de centrales photovoltaïques. Plusieurs projets sont ainsi bloqués alors qu'il s'agit de terrains dégradés, de parcelles en friche ou d'anciens sites industriels parfois pollués qui pourraient bénéficier de dérogations, comme cela existe pour l'éolien. Des territoires,

notamment insulaires, qui ont peu d'espace auraient besoin d'un pragmatisme accru des services de l'État, afin d'accompagner l'implantation de projets permettant la production d'énergies renouvelables. Quelle est votre position face à ces irritants de la loi Littoral ?

Quelles sont les ambitions du projet de loi en matière de développement de nouvelles capacités de production d'énergie photovoltaïque ?

M. Bruno Rojouan. – Le projet de loi fixe comme objectif l'absence de toute artificialisation des sols. Dans mon département, l'Allier, qui perd de la population, les maires des petites communes se demandent s'ils vont devoir arrêter d'accorder des permis de construire. Ne pourrait-on pas adapter ce blocage de l'artificialisation en fonction de la vitalité des territoires ? Quelle réponse pouvez-vous apporter à ces maires de petites communes dans des territoires défavorisés ?

Mme Denise Saint-Pé. – Je m'interroge sur les effets de long terme du projet de loi sur le transport aérien. Si je souscris à l'objectif de limiter les vols intérieurs, j'ai des inquiétudes pour des territoires éloignés de Paris, comme le mien. Et le signal envoyé à Air France est préoccupant : cela pourrait l'inciter à délaisser ces petites lignes intérieures déjà peu rentables. L'entreprise a pourtant été considérablement aidée par l'État, donc par le contribuable, pour surmonter la crise sanitaire, qui a durablement éprouvé le secteur. Sa participation à l'aménagement du territoire ne doit donc pas être remise en cause. Le Gouvernement fera-t-il pression pour que l'opérateur continue d'assurer ses vols ?

Mme Angèle Prévaille. – Je me réjouis que la sensibilisation à la préservation de l'environnement devienne une mission de l'éducation. Mais les professeurs, qui sont très inventifs, le font déjà ; je l'ai moi-même fait en tant qu'enseignante. Il faut, me semble-t-il, aller plus loin : puisque l'intitulé du projet de loi contient le mot « résilience », donnons aux élèves, qui ont grandi dans la société du jetable, les moyens d'être résilients par eux-mêmes. J'avais fait inscrire dans un texte sur l'école la nécessité de favoriser l'éducation manuelle : si les enfants avaient appris à coudre, ils auraient pu faire des masques pendant la pandémie. Nous devons amener les enfants à s'interroger sur la société de consommation.

La production de textile a augmenté de 40 % au cours des quinze dernières années. Or le secteur émet beaucoup de gaz à effet de serre (GES), en raison, notamment, de l'utilisation de fibres plastiques, qui sont source de pollution durable. Ne pourrait-on pas inscrire sur l'affichage environnemental que les vêtements qui contiennent des fibres plastiques libèrent des microfibres plastiques dans l'environnement ? Nos concitoyens, qui connaissent les effets de la pollution plastique y seraient très attentifs, et cela pourrait faire évoluer les entreprises du textile dans les choix des matières utilisées.

Pensez-vous qu'il faudrait créer un observatoire de la protection des sols ?

Quel est votre sentiment s'agissant de la reconnaissance des territoires en libre évolution ? Des acteurs privés commencent à s'engager dans ce type de projets. De tels territoires ont un apport très important sur la biodiversité globale.

Pourquoi ne pas préciser sur chaque article du projet de loi à quels objectifs de développement durable il permet de répondre ? Une telle mesure, qui ne serait pas seulement symbolique, permettrait de montrer que le texte répond à des objectifs auxquels la France a souscrit.

M. Jacques Fernique. – L'article 32 permet aux régions volontaires d'obtenir que le Gouvernement légifère par ordonnance pour mettre en place une contribution sur le transport routier de marchandises. L'Alsace a déjà franchi une telle étape dès 2005, avec « l'amendement Bur ». Mais si l'article 32 est présenté comme une extension de la disposition spécifique de la collectivité européenne d'Alsace, cela me pose problème.

En Alsace, nous connaissons les effets de bord depuis quinze ans.

Je souhaite aussi aborder la question de l'assiette. Il ne faudrait pas toucher les petits trajets pour lesquels un transfert modal n'est pas envisageable. En revanche, le dispositif doit concerner les trajets transitant sur des distances pour lesquels le fret ferroviaire est pertinent. Ne faut-il pas travailler sur une taxe kilométrique fortement progressive, donc quasi indolore pour les transporteurs locaux ? Un tel dispositif ne nécessite-t-il pas alors une échelle plus large que la région ?

L'acceptabilité de la contribution sera problématique si les capacités d'investissement des transporteurs qui doivent verdir leur flotte sont mises en péril. Il faut assurer la répercussion du coût sur les chargeurs.

En Alsace, nous avons vu pendant dix ans les gouvernements successifs ne pas prendre les ordonnances promises. Les régions volontaires ont besoin d'une boîte à outils opérationnels.

M. Guillaume Chevrollier. – Pour aller vers une économie décarbonée et accompagner les changements dans une approche de développement durable, il faut une stratégie politique forte et cohérente sur le long terme. Or ce n'est pas toujours le cas. L'inflation législative amène des incohérences, par exemple sur le *mix* énergétique et la place du nucléaire.

La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a été créée un nouvel instrument juridique : l'obligation réelle environnementale (ORE). Cet outil est utilisé avec succès dans des pays anglo-saxons. En France, on n'avance pas suffisamment sur le sujet. Quelles sont les intentions du Gouvernement à cet égard ?

La gestion des ressources en eau est un point important du projet de loi. Au sein de notre commission, nous avons travaillé sur la continuité écologique, et nous avons émis un certain nombre de propositions. Je vous rejoins sur la nécessité de trouver une rédaction pragmatique permettant d'apaiser et de concilier les différents usages dans les territoires.

Par ailleurs, le « zéro artificialisation nette » est un beau slogan, mais sa mise en œuvre est complexe. Sur le terrain, notamment dans les zones rurales, les élus mais également les chefs d'entreprise sont inquiets. En tant que membres de la commission de l'aménagement du territoire, nous souhaitons que des entreprises implantées sur les territoires puissent s'étendre. Comme vous prônez l'écologie pragmatique, j'espère que vous saurez faire preuve de bon sens en la matière.

Mme Martine Filleul. – Je m'interroge aussi sur l'arrêt de l'artificialisation des sols, dont l'application est effectivement complexe. Les réponses qui sont mises en avant dans le projet de loi relèvent des compétences des collectivités territoriales en matière d'urbanisme.

Allez-vous fixer des objectifs à chacune de ces collectivités en fonction de leur densité et de leur caractère vertueux au cours des dernières années ?

À qui impute-t-on les consommations foncières des grands projets, comme le canal Seine-Nord Europe (CSNE) ? Pour l'heure, la répartition des efforts est renvoyée à un futur décret en Conseil d'État.

Vous voulez réduire la construction de parkings, mais avec des dérogations pour les centres commerciaux de moins de 10 000 mètres carrés. Et la question des entrepôts et des plateformes de commerce en ligne ne figure pas dans le texte ; pourtant, ce sont les mêmes nuisances que les parkings.

Mme Nadège Havet. – Plus de 11 % des publicités environnementales ne sont pas conformes. C'est le taux le plus élevé depuis dix ans.

Le *greenwashing* contribue à la perte de confiance entre les consommateurs et les entreprises. C'est un frein au déploiement de véritables éco-innovations. Il sème la confusion dans l'esprit du public sur la réalité des efforts à entreprendre et bloque la transition écologique. Nous savons que la sensibilité des Français sur les questions environnementales est toujours aussi élevée.

Le législateur a introduit de nouvelles mesures visant à durcir l'encadrement et la régulation de la publicité. Pensez-vous qu'il faille aller plus loin ou que les mesures adoptées sont suffisantes ?

M. Olivier Jacquin. – Il y a un certain nombre de creux ou de manques s'agissant des transports dans le projet de loi ; je pense notamment au vélo, au fluvial et au transport ferroviaire. J'espère que nous pourrions améliorer le texte de ce point de vue.

M. Djebbari a indiqué que la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire serait présentée postérieurement à l'examen du texte. *Idem* pour le contrat de performance de SNCF Réseau, qui est en attente.

Envisagez-vous de créer un outil de programmation financière pour véritablement doter le projet de loi des moyens adaptés ? Ne faudrait-il pas instituer également un outil particulier de suivi de la transition écologique ?

J'interrogerai aussi M. Djebbari sur l'article relatif à la décarbonation des véhicules. Le modèle économique de notre industrie automobile est basé sur des voitures lourdes et plutôt coûteuses. Les dispositifs pour le faire évoluer vers un modèle basé sur des véhicules légers sont insuffisamment présents.

Mme Barbara Pompili, ministre. – Monsieur Houllegatte, sur les moulins, nous allons avoir des problèmes d'étiage. La situation risque d'être compliquée si nous sommes trop stricts. Mais j'entends vos remarques.

Vous avez évoqué les mesures que nous prenons pour atteindre nos objectifs en matière d'énergies renouvelables. La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) nous donne une trajectoire. Nous voulons mieux nous organiser pour que chaque objectif soit décliné région par région. L'idée est que le préfet établisse une cartographie des lieux favorables. Nous savons que la question des implantations d'éoliennes est sensible. La cartographie devra tenir compte d'un certain nombre d'éléments, comme le vent ou la

présence de radars militaires. Quand nous disposerons de ces informations, nous pourrons travailler avec les élus, les collectivités territoriales et les acteurs locaux sur les mesures à prendre, sachant que les objectifs seront peut-être déjà atteints dans certains territoires. Nous établirons ensuite une classification, ce qui fera diminuer le sentiment selon lequel les éoliennes seraient implantées de manière anarchique.

Les comités régionaux de l'énergie pourront aborder tous les sujets qu'ils souhaiteront. Ils décideront de leur organisation.

Le Gouvernement a très clairement condamné le coup d'État en Birmanie. Nous considérons qu'il faut tarir toutes les possibilités de financement de cette junte militaire. J'ai demandé à Total de faire la transparence sur les flux financiers.

Monsieur Médevielle, je considère la loi Littoral comme une loi structurante. Elle a permis des avancées significatives dans la protection de notre littoral. Il ne faut y toucher que d'une main tremblante.

Implanter des centrales photovoltaïques sur des espaces dégradés peut être une démarche pertinente. Cela est valorisé par des appels d'offres de l'État. La loi « Énergie-Climat » a prévu un article permettant la mise en place de tels projets dans le périmètre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

Les communes littorales subissent une pression foncière très forte et une artificialisation plus importante que dans le reste du territoire français, alors même que leur sensibilité paysagère mérite toute notre vigilance. Certaines sont aussi soumises à l'évolution du trait de côte. Du point de vue des chiffres, ces communes ne représentent pas un énorme potentiel en termes de potentiel de développement du photovoltaïque au sol. Une dérogation générale à la loi Littoral ne se justifie donc pas. Il n'est pas opportun d'y autoriser les ouvrages d'énergie solaire, qui sont consommateurs en espace foncier. Les sites d'anciennes installations de stockage de déchets sont majoritairement des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Le choix d'y implanter des parcs photovoltaïques appelle à mon sens de sérieuses réserves.

Monsieur Rojouan, le « zéro artificialisation nette » est l'objectif à long terme, pour 2050. Le projet de loi prévoit un objectif intermédiaire : la réduction de moitié du rythme d'artificialisation. C'est une mesure pragmatique et de bon sens. Le rythme d'artificialisation est beaucoup trop élevé en France. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, il n'est pas lié à l'évolution de la population. Le Gouvernement prend nombre de mesures en faveur des territoires défavorisés. L'objectif d'une division par deux du rythme d'artificialisation figurera dans les documents d'urbanisme, en concertation avec la région. Le texte prévoit des délais et les modalités par lesquelles les différentes collectivités pourront tenir compte de l'objectif global. Les territoires qui auront fait des efforts pour réduire l'artificialisation ne devront pas être pénalisés. L'idée est de densifier, en réfléchissant à l'urbanisme. Nous avons une explosion des demandes sur le fonds « Friches ». La meilleure manière de réduire l'artificialisation est de faire en sorte que chaque collectivité réfléchisse aux nécessités de développement en fonction des territoires.

Madame Saint-Pé, nous avons tenu compte dans le texte du besoin de certains territoires de garder leur ligne, car c'est leur existence économique qui est en jeu. Nous serons vigilants pour éviter tout risque d'enclavement ; Jean-Baptiste Djebbari y a beaucoup

travaillé. Encore une fois, nous ne stigmatisons pas le transport aérien ; nous souhaitons simplement en rationaliser l'utilisation.

Madame Prévile, il n'est pas possible de mentionner ainsi l'éducation manuelle dans le projet de loi, même si nous pourrions en réaffirmer l'importance au cours de nos débats. L'introduction de l'indice de réparabilité permettra aussi de faire évoluer les mentalités. Nous soutenons aussi les entreprises de l'économie sociale et solidaire qui offrent des services de réparation.

Votre question sur les plastiques dans le textile est très importante. Nous avons d'ailleurs réfléchi à des mesures d'information des consommateurs à propos des machines à laver. Les propositions sur ce que l'affichage environnemental devrait comporter ont été très nombreuses à l'Assemblée nationale ; la plupart étaient légitimes. Mais cette étiquette, qui sera sur le produit commercialisé, devra être identifiable en un coup d'œil. Il faut donc faire simple pour que l'acte d'achat soit facilité. Des critères seront pris en compte dans l'affichage environnemental ; les expérimentations en cours y contribueront.

Je l'avoue, je n'ai pas encore de religion sur les territoires en libre évolution. Je vois bien l'objectif. La démarche est intéressante. Mais je ne sais pas encore quelles en sont les conséquences. Je vais réfléchir plus précisément sur la question.

Indiquer les objectifs de développement durable sur chaque article est une bonne idée. Il aurait fallu le faire dans l'exposé des motifs. Nous verrons si nous pouvons ajouter des éléments de communication lorsque nous présenterons la loi à nos concitoyens, après son adoption.

Monsieur Fernique, l'idée est que chaque collectivité instituant la contribution puisse en déterminer l'assiette, ainsi que l'affectation des ressources, même si l'État peut apporter des aides à la réflexion.

Monsieur Chevrollier, je ne vous suis pas sur « l'incohérence » du *mix* énergétique. Le PPE nous permet de nous projeter sur les années à venir en matière d'économies d'énergie ; je trouve que cela a une certaine cohérence. Nous réduisons la part du nucléaire à 50 % et nous augmentons celle des énergies renouvelables, car il est toujours dangereux de ne dépendre que d'un seul type d'énergie. Les choix que nous faisons sont cohérents.

Concernant les ORE, il s'agit d'un dispositif voté dans la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dont vous savez combien elle m'est chère. Le Parlement a publié un rapport sur ce sujet. Les ORE sont un outil qui, s'il existe déjà, reste trop peu utilisé, car il n'est pas assez attractif ni incitatif. Je vous réponds donc : « à suivre », monsieur Chevrollier.

En ce qui concerne la gestion de la ressource en eau, les propositions que vous avez formulées sur la continuité écologique des cours d'eau m'intéressent beaucoup.

En matière de zéro artificialisation nette, pour les entreprises implantées qui voudraient s'étendre, nous regarderons de la manière la plus raisonnable possible comment ne pas utiliser d'espace quand il est possible de le faire. Nous devons procéder au cas par cas.

Madame Filleul, sur la consommation foncière des grands projets du type Canal Seine-Nord Europe (CSNE), vos questions sont tout à fait pertinentes et je vous enverrai des éléments précis par écrit. Peut-être auditionnerez-vous la ministre Emmanuelle Wargon ?

M. Jean-François Longeot, président. — La commission des affaires économiques a demandé à recevoir délégation au fond de la partie du texte qui concerne l'artificialisation des sols. Nous n'avons donc pas prévu de recevoir la ministre.

Mme Barbara Pompili, ministre – Des dérogations sont possibles pour les installations de bâtiments commerciaux, mais elles sont strictement encadrées. Les entrepôts ne sont pas soumis à l'autorisation d'exploitation commerciale, car ils ne reçoivent pas de public. En revanche, pour améliorer la planification de l'installation de ces surfaces, les députés ont décidé d'inscrire ce principe dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT). Le dispositif prévu dans la loi s'appliquera à toutes les installations, quelles qu'elles soient. Anne-Marie Idrac doit nous envoyer un rapport sur ce sujet.

Madame Havet, l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) travaille d'arrache-pied sur les publicités. Celles qui ne sont pas conformes sont retirées. Il serait effectivement possible de renforcer la réglementation de la publicité, mais des avancées importantes ont été accomplies à l'Assemblée nationale, dont la création d'un affichage environnemental qui sera répercuté sur les publicités. Le dispositif s'appliquera immédiatement aux publicités sur les voitures, en plus de l'obligation de faire figurer le taux de CO₂. Il marquera beaucoup plus fortement l'esprit des acheteurs, car l'étiquette portera un élément visuel très parlant. Les publicités à la radio seront les seules à échapper à la mise en œuvre de ce dispositif pour des raisons techniques.

Il vous reviendra d'évaluer si les mesures décidées par les députés sont suffisantes.

Monsieur Jacquin, je laisserai M. Djebbari vous répondre sur la stratégie concernant le fret et le contrat de performance de SNCF Réseau.

Quant aux outils de programmation financière, certains, dont celui sur la rénovation des logements, sont sécurisés dans le temps. D'autres mesures relèveront des lois de finances à venir.

Nous travaillons aussi sur le budget vert et sur la prise en compte de l'enjeu environnemental dans la procédure budgétaire.

Pour votre information, le rapport de Mme Idrac que je mentionnais tout à l'heure sera rendu à la fin du mois de juin prochain.

Enfin, vous pourrez reparler de la décarbonation des véhicules avec M. Djebbari.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci, madame la ministre, pour cette audition riche. Dans votre propos liminaire, vous avez dit qu'on ne transformait pas un pays dans la brutalité. C'est parfaitement vrai. Il faudra cependant que le Gouvernement sache se montrer audacieux. L'Allemagne, qui a été sommée par sa Cour constitutionnelle de revoir sa loi sur le climat, vise désormais la neutralité carbone à l'horizon de 2045 avec un objectif intermédiaire de réduction de 65 % des GES entre 1990 et 2030. Le Gouvernement français ne doit pas rester en retrait par rapport à cette annonce et se doit de faire preuve d'exemplarité et marquer son volontarisme à l'approche de la COP26 de Glasgow.

Je remercie les rapporteurs qui ont effectué un travail remarquable. Je vous remercie aussi Mme la ministre pour avoir pris le temps du dialogue.

La réunion est close à 20 heures 20.

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 12 mai 2021

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

La réunion est ouverte à 09 h 30.

Audition sur le thème : « Réussir la transition écologique dans nos territoires : centralités, ruralités » (sera publié ultérieurement)

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

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

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons maintenant le rapport sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances (Ddadue).

Je rappelle que notre commission est chargée d'en examiner les chapitres I^{er}, II et IV, qui comprennent l'article 1^{er} à l'article 27 et les articles 29 à 32. Le chapitre III, relatif aux minerais de conflit, a été délégué au fond à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et le chapitre V, comportant diverses dispositions économiques et financières, à la commission des finances.

À ce titre, je salue la présence de M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, et de M. François Bonneau, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Je remercie également M. Cyril Pellevat, qui a effectué un travail significatif dans un laps de temps très contraint – le projet de loi a été déposé par le Gouvernement il y a tout juste un mois !

Pour préparer l'examen de ce texte particulièrement dense, technique et hétéroclite, huit auditions ont été organisées durant la période de suspension des travaux parlementaires. Elles ont permis d'entendre près de trente personnes, notamment des acteurs de terrain, comme les gens de mer ou des représentants du personnel navigant aérien, pour lesquels ce texte a des implications concrètes.

Nous avons à examiner 28 amendements ; un amendement a été déclaré irrecevable en application de l'article 40 de la Constitution.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Comme cela vient d'être rappelé, nous devons examiner le chapitre I^{er}, ainsi que les chapitres II et IV, soit 31 articles sur 42. Le projet de loi qui nous est soumis est hétéroclite, mais il s'inscrit, à mon sens, dans quatre logiques distinctes, qui lui confèrent une grande actualité.

Premièrement, il tend à préparer, dans les meilleures conditions possibles, la présidence de la France au Conseil de l'Union européenne qui débutera au premier semestre 2022. Il s'agira d'un moment exceptionnel pour notre pays qui, six mois durant, sera au tout premier plan de la scène européenne. La France bénéficiera d'une visibilité forte ; il est donc essentiel de lui permettre d'endosser cette responsabilité européenne avec exemplarité.

Ainsi, ce texte a vocation à réaménager des pans divers de notre droit, afin d'assurer une conformité parfaite de la France à ses engagements européens : il vise à parachever la transposition de 12 directives et à mettre le droit français en conformité avec 15 règlements européens. À ce titre, il concerne un large éventail de sujets : protection des cétacés, télépéage sur les autoroutes, sécurité aérienne, pollution liée au mercure, etc.

Il vise autant à tirer les conséquences de réglementations récentes, comme le paquet Mobilité, adopté en 2020, qu'à procéder à la transposition de textes anciens tels que la directive dite « habitats » de 1999.

Deuxièmement, ce texte cherche à nous prémunir contre toute procédure contentieuse engagée à l'encontre de la France. Deux articles ont précisément pour objet de répondre à une mise en demeure prononcée par la Commission européenne : l'article 31, qui introduit un système de suivi des captures et des morts accidentelles d'espèces protégées causées par certaines activités anthropiques, telles que la pêche ou le bâtiment et travaux publics (BTP) ; l'article 32, qui définit la notion d'« information environnementale ».

Troisièmement, le projet de loi comporte des mesures destinées à atténuer les effets de la crise sanitaire et du *Brexit* sur certains secteurs. Ainsi, l'article 19 vise à maintenir la possibilité pour les ferries qui naviguent entre la France et le Royaume-Uni d'exploiter des casinos. À terre, les casinos ne peuvent exploiter des machines à sous qu'en association avec des tables de jeu.

En 2016, lors de l'examen de la loi pour l'économie bleue par le Sénat, une dérogation avait été introduite pour les navires. Cette mesure visait à placer la flotte française dans des conditions de concurrence équitables avec la concurrence étrangère, notamment britannique.

Les machines à sous sont essentielles à l'équilibre financier des compagnies de ferries françaises, qui ont été fortement fragilisées par la crise. Je vous propose le maintien de cette mesure, car elle s'inscrit dans la continuité de la position manifestée par le Sénat lors de son introduction initiale en 2016.

L'article 21, quant à lui, prévoit d'atténuer l'impact de la crise sur la pension des marins : ils sont nombreux à avoir été placés en situation d'activité partielle du fait de l'épidémie de covid-19. Je me réjouis de cette avancée sociale, mais regrette que le

Gouvernement n'ait pas souhaité aller plus loin en l'étendant à l'ensemble des marins placés en activité partielle depuis mars 2020.

Au cours des auditions, les gens de mer, qui affrontent avec un courage exceptionnel une situation générale très difficile, m'ont fait état de la situation de certains de leurs collègues, contraints de retarder leur départ en retraite de plusieurs mois afin de bénéficier du montant de pension auquel ils auraient eu droit si la crise sanitaire ne les avait pas frappés.

Enfin, quatrième, j'identifie un ultime axe : l'articulation de ce texte avec le projet de loi Climat et résilience – nous l'examinerons dans les prochaines semaines –, en tant qu'il comporte sept articles relatifs à la prévention des risques liés à la pollution et à la protection de l'environnement.

Comme son intitulé l'indique, ce projet de loi a de nombreuses facettes. Dans son avis, le Conseil d'État a signalé le niveau de difficulté du texte, indiquant que ses dispositions sont à la fois « nombreuses, complexes et spécifiques ». Cela permet d'ailleurs d'atténuer un peu la réticence habituelle du Sénat à accepter des habilitations à légiférer par ordonnances, car il y a peu d'intérêt pour le législateur à explorer le labyrinthe des actualisations de références européennes ou des ajustements purement techniques de certains dispositifs. Parmi les 42 articles qui composent ce texte, 7 d'entre eux comportent des habilitations à légiférer par ordonnances et 5 d'entre elles relèvent du périmètre de notre commission. Toutefois, dans les interstices de la complexité de ce projet de loi, j'ai pu déceler des sujets de fond et des points potentiellement sensibles, sur lesquels je vous proposerai des solutions de sagesse sénatoriale.

J'en viens désormais au contenu des articles.

Afin d'éviter de dresser un inventaire à la Prévert, et compte tenu de la longueur du texte, je vous propose de procéder par chapitre, en m'arrêtant sur certains points saillants.

Le chapitre I^{er} concerne l'aviation civile. Nombre de ses dispositions sont destinées à renforcer la sécurité aérienne.

L'article 1^{er} prévoit d'instaurer des tests d'alcoolémie et de substances psychoactives pour le personnel navigant, en réaction au drame du crash de la Germanwings, survenu dans les Alpes en 2015. Je vous soumettrai un amendement destiné à appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessité de mettre en place un dispositif efficace et respectueux de la vie privée des personnels.

Comme l'a montré la pandémie, les tests ne sont pas infaillibles : la consigne que je préconise est d'appliquer le principe de précaution avec intelligence et pragmatisme à l'aérien, ce secteur de transports demeurant le moins accidentogène au monde.

Nous ne pouvons qu'être frappés par les statistiques qui enregistrent un décuplement du nombre d'incivilités et de violences imputable aux passagers indisciplinés (PAXI) durant les vols aériens. Le Gouvernement propose une réponse à ce qui peut s'apparenter à une forme d'insécurité, tant pour le personnel navigant que pour les passagers, par ricochet.

Les personnels navigants nous ont certifié que l'aggravation était bien réelle. Ils approuvent pleinement le renforcement des sanctions, y compris celle de l'interdiction de prendre l'avion, inspirée de l'interdiction de fréquentation des stades.

Enfin, l'article 10 vise à renforcer la sécurité des aéroports, en aggravant la sanction des intrusions illégales en zones sensibles, à savoir le « côté piste » des aéroports. Sur ce point, notre droit semble beaucoup moins dissuasif que celui de plusieurs de nos voisins européens. En outre, il s'agit d'aligner la sanction des intrusions aéroportuaires sur le régime applicable aux zones portuaires, ce qui ne paraît pas incohérent.

Le chapitre II, qui est relatif aux transports terrestres et maritimes, vise à transposer le paquet Mobilité européen, qui renforce l'encadrement des conditions de travail des conducteurs routiers et de leur détachement, ainsi que du cabotage, pratique par laquelle le transporteur d'un État membre de l'Union européenne opère un transport domestique sur le territoire français.

L'intégration de ces mesures en droit national constitue une avancée très positive : elle permettra de prendre le chemin d'une concurrence plus saine et équitable sur le marché du transport routier et de réduire de nombreuses dérives.

Par ailleurs, six articles concernent le monde maritime. L'article 16 a une forte dimension environnementale en ce qu'il permet de sanctionner les capitaines de navires ne respectant pas les seuils de teneur en soufre des combustibles marins, tels que fixés par la réglementation européenne. L'article 18 possède une dimension économique et sociale, car il vise à mettre les titres professionnels délivrés aux marins en parfaite conformité avec les exigences internationales – l'employabilité de nos marins à l'international sera ainsi garantie.

Le chapitre IV est consacré à la protection et à l'information environnementales. L'article 32 étend le champ des informations environnementales détenues par les autorités, auxquelles toute personne doit avoir accès. La France a été mise en demeure par la Commission européenne, à ce sujet, car elle ne garantissait pas l'accès à un périmètre assez large d'informations environnementales. C'est d'autant plus regrettable que l'accès à ces informations est garanti par la Charte de l'environnement et que ce sujet, qui relie démocratie participative et environnement, est des plus actuels.

Enfin, le texte comprend quelques articles relatifs à la prévention des risques. À titre d'illustration, l'article 26 vise à garantir le respect du système de quotas conçu par l'Union européenne, afin de réduire la circulation de fluides frigorigènes. Ces substances, que nous retrouvons quotidiennement dans nos réfrigérateurs et nos systèmes de climatisation, ont un pouvoir de réchauffement climatique 1 000 à 15 000 fois plus puissant que le CO₂.

Permettez-moi de vous présenter brièvement les amendements que je souhaite vous soumettre. Ils s'inscrivent dans trois logiques.

Premièrement, une série d'amendements vise à assurer une plus stricte conformité de notre droit à la réglementation européenne, afin de garantir l'exemplarité de la France.

À l'article 16, qui prévoit de réduire la teneur en soufre des combustibles marins, un amendement tend à clarifier la rédaction proposée par le Gouvernement, de manière à préciser, conformément à la directive européenne, que les navires fonctionnant en système

ouvert et rejetant du soufre dans la mer n'ont pas le droit de dépasser une teneur en soufre maximale de 3,5 %.

À l'article 20, je vous proposerai de définir un temps de pause obligatoire pour les jeunes travailleurs à bord des navires de pêche, en vertu de ce qu'impose la réglementation européenne. Ces dispositions existaient jusqu'en 2010, mais elles ont été abrogées par erreur, par voie d'ordonnance... Je souhaite donc les rétablir.

Deuxièmement, je vous proposerai plusieurs amendements ayant pour objet de garantir une meilleure protection des acteurs concernés par ce projet de loi, ainsi qu'une prise en compte approfondie de l'environnement.

À l'article 1^{er}, je suggérerai de préciser que les tests d'alcoolémie auxquels les personnels aériens peuvent être soumis doivent être mis en œuvre dans le respect du secret médical. Mon objectif est de garantir la confidentialité de ces tests, qui peuvent porter sur des substances faisant l'objet de prescriptions médicales.

À l'article 6, un amendement confortera les pouvoirs de l'Autorité de régulation des transports (ART), en prévoyant un pouvoir de collecte des informations dans le domaine aérien analogue à celui qui existe pour le transport ferroviaire. Cet amendement sera propice à garantir une meilleure transparence économique du secteur aéroportuaire et ira dans le sens d'une sécurisation des relations entre les compagnies aériennes et les grands aéroports, comme Aéroports de Paris (ADP).

À l'article 22, relatif aux transports routiers, je vous proposerai de préciser que l'obligation de conserver les documents permettant d'attester du respect du droit au retour des conducteurs étrangers dans leur pays d'établissement, par les entreprises de transport, ne s'applique que pendant une durée limitée, laquelle sera fixée par voie réglementaire.

S'agissant de la prise en compte de l'environnement, je soumettrai un amendement, à l'article 16, prévoyant que, lorsqu'un navire se dote d'équipements permettant de déroger aux plafonds de teneur en soufre, il ne peut avoir d'incidence négative sur l'environnement. Au travers de cette proposition, je souhaite lutter plus efficacement contre les *scrubbers*, ces épurateurs de fumée installés à bord de certains navires qui permettent de respecter les normes de pollution de l'air en rejetant le soufre à la mer, avec toutes les conséquences désastreuses que cela implique pour les écosystèmes marins.

Troisièmement, enfin, je présenterai plusieurs amendements destinés à mieux garantir l'effectivité du texte.

À l'article 17, relatif à la formation des marins, et à l'article 23 qui concerne le détachement des conducteurs routiers, je proposerai de corriger des erreurs de référence.

Dans la même logique, à l'article 24 qui prévoit de pérenniser l'autorisation des installations construites au niveau du tunnel sous la Manche, pour tirer les conséquences du *Brexit*, je propose d'apporter une clarification juridique en introduisant une référence au code de l'urbanisme.

S'agissant de la partie sur la prévention des risques, je vous proposerai de regrouper les articles 25 à 27 au sein d'un chapitre spécifique, afin de clarifier l'architecture du texte. Je vous soumettrai, par ailleurs, un amendement opérant des améliorations

réactionnelles à l'article 25 relatif aux sanctions en matière de pollution au mercure : cela permettra de consolider les dispositions proposées dans le code de l'environnement.

Enfin, dans un souci de garantir un bon ordonnancement juridique, je soumettrai un amendement portant article additionnel après l'article 24, prévoyant la ratification de diverses ordonnances dans le domaine du transport maritime, publiées en 2020 et en 2021.

J'indique qu'un amendement déposé par M. Lahellec à l'article 21, portant sur la soumission des périodes d'activité partielle au versement de cotisations vieillesse pour les marins, a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

Concernant le périmètre pour l'établissement du texte, en application de l'article 45 de la Constitution et de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, je vous propose de retenir l'adaptation de notre droit au droit de l'Union européenne, en particulier concernant le contrôle d'alcoolémie ou d'autres substances psychoactives sur les équipages dans le transport aérien ; la limite d'âge des pilotes dans le transport aérien commercial ; la déclaration de certaines activités aériennes ; l'usage de drones civils et la surveillance du marché des drones ; le transport de marchandises dangereuses ; les redevances aéroportuaires ; l'organisation de liaisons aériennes soumises à des obligations de service public ; la vérification des antécédents des personnels du secteur aérien ; le régime de responsabilité des transporteurs aériens ; les sanctions édictées en cas d'intrusion sur le « côté piste » d'un aéroport ou à l'encontre des passagers indisciplinés.

Par ailleurs, je vous propose de prendre aussi en compte le télépéage, le contrôle de la teneur en soufre des combustibles marins, les exigences de qualification et d'expérience pour la formation des gens de mer, la surveillance du marché des équipements marins, le travail des jeunes à bord des navires, le temps de conduite et de repos des conducteurs routiers et les modalités d'accès au marché du transport routier, ainsi que le détachement des conducteurs routiers.

Nous retiendrons également la mise en œuvre de sanctions au règlement européen relatif au mercure et de sanctions au règlement européen relatif aux fluides frigorigènes ; les polluants organiques persistants, les échéances d'atteinte du bon état des eaux ; la procédure d'agrément des installations d'assainissement non collectif ; les captures et les mises à mort accidentelles d'espèces protégées ; l'accès du public à l'information environnementale ; les transports et l'environnement ; le contrôle des obligations liées au devoir de diligence des importateurs à l'égard de la chaîne d'approvisionnement de l'étain, du tantale et du tungstène, de leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque et la fixation des règles applicables aux infractions ; la lutte contre les abus de marché ; les règles applicables en matière de prestations de services de lettres recommandées électroniques ; les compétences des autorités européennes de surveillance et les obligations des autorités nationales de contrôle envers celles-ci ; la promotion de l'accès aux marchés de capitaux.

Je vous propose enfin d'inclure les sujets suivants : le champ de compétences de l'Autorité de régulation des transports en matière de régulation du secteur aéroportuaire et la mise en œuvre de ces compétences ; les pouvoirs des organismes ou des personnes habilités par le ministre des transports en matière de constatation des infractions aux règles de sécurité aérienne ; le champ de compétences de l'ART en matière de télépéage ; les adaptations de notre droit aux conséquences du *Brexit* en matière d'exploitation de casinos en mer, ainsi qu'en matière d'activité partielle et de droits à pension des marins pour atténuer les effets de la crise sanitaire ; la facilitation des échanges avec le Royaume-Uni au niveau de la liaison

fixe transmanche ; l'identification des actionnaires ; les règles applicables aux systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers ; le contrôle du respect des dispositions des actes législatifs de l'Union européenne en matière de marché européen des paiements unifié ; l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne modifiant les compétences des autorités européennes de surveillance et les obligations des autorités nationales de contrôle envers celles-ci ; les règles applicables aux dépositaires centraux de titres ; les règles relatives au financement participatif ; la ratification d'ordonnances prises en matière de transports ou d'environnement.

M. François Bonneau, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Hier matin, la commission des affaires étrangères a examiné l'article 28 relatif aux minerais de conflit que vous avez bien voulu nous déléguer au fond.

Il vise à adapter, en droit national, les obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement, pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais ou de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque. C'est un sujet qui concerne à la fois notre diplomatie et notre industrie de défense. Ce règlement européen marque l'aboutissement d'une décennie de négociations internationales et européennes dans le cadre de la lutte contre le financement des guerres civiles et des groupes armés non étatiques, par le trafic de ces minerais.

En imposant un devoir de diligence aux importateurs, il instaure un système de traçabilité sur la chaîne d'approvisionnement de métaux dont les usages sont très variés dans l'industrie, l'électronique et les équipements civils. Le tungstène et le tantale constituent des matériaux stratégiques pour la Base industrielle et technologique de défense (BITD).

Ces dispositions étant d'application directe en droit national, le périmètre de l'adaptation se limite donc à l'organisation des contrôles et à la fixation des règles applicables aux infractions.

L'article 28 met en place un système de contrôles *a posteriori* du respect du devoir de diligence par les importateurs. En cas de manquement, l'autorité administrative peut enjoindre les intéressés à appliquer des mesures correctives sous peine d'exécution d'office et d'astreintes administratives pouvant aller jusqu'à 1 500 euros par jour de retard.

Le règlement privilégie l'incitation à la sanction. De ce fait, il peut soulever certains points de vigilance. Mais il ne nous est pas apparu souhaitable d'introduire un arsenal plus répressif, car ce n'est ni l'esprit ni la lettre du règlement : cela reviendrait à suradapter la législation nationale. D'ailleurs, la Commission européenne examinera, en 2023, l'efficacité du dispositif et appréciera s'il faut ou non renforcer le règlement et imposer des dispositions plus contraignantes.

Les amendements que la commission des affaires étrangères vous propose d'adopter s'en tiennent donc strictement au périmètre de l'adaptation. Ils visent, d'une part, à préciser le périmètre des contrôles effectués par les agents habilités sur la documentation devant être tenue par les importateurs et, d'autre part, à s'assurer de la proportionnalité du montant des astreintes administratives à la gravité des manquements constatés et à la situation financière des importateurs concernés.

La commission des affaires étrangères a adopté quatre amendements.

L'amendement COM-6 permet aux agents chargés de contrôler le respect du devoir de diligence des importateurs de s'assurer que les intéressés tiennent la documentation démontrant qu'ils respectent leurs obligations.

Les amendements COM-7 et COM-8 sont rédactionnels.

L'amendement COM-9, quant à lui, vise à s'assurer de la proportionnalité du montant de l'astreinte administrative à la gravité des manquements constatés et à la situation financière de l'importateur. En effet, les entreprises concernées sont principalement des petites et moyennes entreprises (PME), voire des très petites entreprises (TPE). Nous devons donc conforter les entreprises, dans le respect du devoir de diligence, sans les fragiliser.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis de la commission des finances. – La commission des finances est saisie au fond sur le dernier des cinq chapitres, qui rassemble les dix articles portant sur le droit économique et financier. Il me semble que l'on peut distinguer deux catégories d'articles.

La première catégorie comporte des dispositions techniques visant à corriger des erreurs et omissions ou à remédier à des difficultés survenues postérieurement à leur entrée en vigueur. Elles font donc suite à de précédentes transpositions en droit interne des évolutions du droit de l'Union européenne ou à des aménagements décidés pour préparer la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. C'est le cas des articles 33, 37, 38, 39, 40 et 42.

Après un examen approfondi, ces articles, de nature essentiellement technique, ne nous ont pas paru poser de difficultés et ont donc uniquement fait l'objet de trois amendements rédactionnels et de coordination.

La seconde catégorie rassemble à l'inverse des dispositions visant à adapter notre droit économique et financier à de nouvelles évolutions du droit de l'Union européenne. C'est le cas des articles 34, 35, 36 et 41.

Alors que notre pays s'apprête à prendre la présidence de l'Union européenne, il a manifestement la volonté de démontrer qu'il est exemplaire en matière de transposition du droit communautaire, ce qui me paraît légitime.

Sur les quatre articles, deux procèdent à des transpositions « en dur », tandis que deux autres sollicitent une habilitation à légiférer par ordonnances.

Ainsi, les articles 34 et 35 transposent directement deux articles d'une même directive de 2019, qui mettent en œuvre les conclusions de l'exercice de revue des autorités européennes de supervision mené en 2019. Ils ne soulèvent pas de difficultés et ont seulement fait l'objet de deux amendements rédactionnels. Sur les deux articles sollicitant une habilitation à légiférer par ordonnances, nous avons fait preuve d'une grande vigilance et vérifié qu'ils se justifiaient par l'absence de marge de manœuvre du législateur et par l'impossibilité d'intégrer directement dans la loi les mesures de transposition. Il nous a semblé que ces deux conditions étaient remplies pour l'article 36, qui vise à transposer la série de mesures de relance par les marchés des capitaux portée par la directive 2021/338 du 16 février 2021. À l'inverse, l'article 41 nous a paru emporter un risque majeur de dessaisissement du Parlement. Il prévoit d'habiliter le Gouvernement non seulement à mettre notre droit national en conformité avec le nouveau règlement européen sur le financement participatif adopté en octobre 2020, mais également à « adapter et moderniser » les

dispositions encadrant les activités de financement participatif ne relevant pas du droit européen.

En effet, le règlement européen n'encadre qu'une partie des activités de financement participatif aujourd'hui admises en droit interne. En particulier, son champ exclut les dons et les prêts sans intérêt, les minibons, les projets non lucratifs des collectivités ou des associations ou encore les projets lucratifs d'un montant supérieur à 5 millions d'euros.

Or il ressort de nos auditions que le Gouvernement pourrait profiter de cette habilitation très large pour durcir les conditions d'exercice, voire supprimer certaines activités de financement participatif n'entrant pas dans le cadre européen. De tels choix, lourds de conséquences pour les acteurs concernés, et nullement imposés par le législateur européen, doivent faire l'objet d'un débat public et nous semblent relever par essence d'un vote du Parlement.

Aussi, afin d'éviter tout dessaisissement du Parlement, la commission des finances a adopté un amendement visant à restreindre le champ de l'habilitation à la mise en conformité avec le règlement européen et à des évolutions ciblées des activités nationales attendues de longue date par les acteurs. Concrètement, une telle restriction aurait pour conséquence de contraindre le Gouvernement à préserver les activités non régulées par le droit européen. Si un besoin de simplification apparaissait à l'usage, il serait toujours temps de revenir devant le Parlement pour procéder aux aménagements nécessaires.

En complément, un deuxième amendement vise à modifier directement les conditions d'accès au financement participatif des collectivités territoriales, afin d'apporter des clarifications et des assouplissements attendus avec impatience par l'Association des maires de France et les plateformes de financement participatif.

Au total, la commission des finances a adopté sept amendements, dont cinq rédactionnels – COM-35, COM-36, COM-37, COM-38 et COM-41, et deux amendements de fond – COM-39 et COM-40.

M. Gérard Lahellec. – Ce qui vient de nous être dit concernant l'article 41 renforce notre conviction qu'il faut faire preuve de la plus grande vigilance lorsque l'on autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnances.

Un certain nombre de mesures prévues dans ce texte nous paraissent liberticides. Je pense à l'article 9, qui aurait pu figurer dans la loi pour une sécurité globale préservant les libertés. Je pense également aux dispositions relatives à l'invasion des pistes, car on préjuge des intentions de l'auteur des faits. Ces dispositions ont justifié le dépôt de deux amendements.

Nous avons également déposé un amendement sur l'article 21, qui a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40. Permettez-moi néanmoins d'évoquer le problème que pose cet article.

La transposition en l'état de la disposition à compter du mois de mai 2021 aboutit en réalité à ne pas prendre en compte les activités professionnelles partielles intervenues depuis seize mois et à sanctuariser la non-satisfaction d'une revendication pourtant reconnue comme légitime, si l'on s'en réfère aux déclarations de Mme Borne sur le chômage partiel. M. le rapporteur a bien voulu rappeler l'avancée sociale que constitue la reconnaissance de ce

dispositif, mais l'inscrire en l'état dans la loi, alors que les mesures de chômage partiel sont réputées être éligibles pour le droit à la retraite, me paraît être un problème, surtout dans le contexte que nous connaissons. Je ne comprends pas que le Gouvernement n'ait pas pris de dispositions pour le régler.

M. Jacques Fernique. – Ce projet de loi est particulièrement dense et disparate. Si l'harmonisation des régimes de responsabilité des transporteurs aériens, le dépistage de l'alcool et des substances psychotropes des équipages, l'extension de l'application des règles sur le transport aérien des matières dangereuses sont des mesures positives, le renforcement de la répression des intrusions sur les pistes nous paraît excessif et démesuré. Il vise des manifestations peu fréquentes. Il nous semble qu'il s'agit là d'envoyer un signal politique outrancier plutôt que de répondre à un problème de sécurité.

Les autres dispositions sur l'aérien nous paraissent aller dans le bon sens.

En matière de transports terrestres et dans le domaine maritime, les dispositions sur les jeunes travailleurs des navires restreignant leur repos obligatoire sont une régression. Ce n'est pas le cas des dispositions sur les temps de conduite et de repos des conducteurs routiers et en matière de lutte contre les pratiques abusives de cabotage, qui sont positives.

Nous approuvons les dispositions visant à faire respecter par les entreprises qui importent des minerais provenant des zones de conflit leurs obligations liées au devoir de diligence.

Enfin, le groupe écologiste, sur l'initiative de Ronan Dantec, a proposé un amendement visant à instaurer une clause de rattrapage permettant de soumettre à une évaluation environnementale les projets pouvant avoir une incidence notable sur l'environnement, même s'ils sont en-deçà des seuils et critères requis.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – J'ai les mêmes interrogations que vous sur l'article 9, mais ce dernier a davantage sa place dans le présent texte que dans la loi Sécurité globale, qui porte sur les transports intérieurs, compte tenu du caractère plus global et européen du secteur aéroportuaire.

Je suis également d'accord avec vous sur l'article 21 : il était possible de trouver un équilibre, compte tenu des annonces du Gouvernement depuis mars 2020. Malheureusement, comme vous, on m'a opposé l'argument de l'article 40 de la Constitution. D'après les informations recueillies en audition, entre quarante et cinquante personnes pourraient être concernées. J'attends sur ce point une liste détaillée, que je n'ai pas obtenue. Il est clair toutefois que ce vecteur législatif est nécessaire afin de permettre au Gouvernement de répondre rapidement à ces personnels.

Nous avons examiné les repos obligatoires avec les syndicats, pour qui ils ne posent pas de difficultés. Ces mesures, qui permettent de tenir compte de l'organisation du travail maritime et de la formation, font consensus.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement COM-21 rappelle la nécessité de respecter la vie privée et le secret médical lors de la mise en œuvre des tests, notamment des tests de dépistage des substances psychoactives pouvant faire l'objet de prescriptions médicales. Cela va mieux en le disant ! Nous avons été alertés par divers syndicats de personnels navigants et de pilotes sur ce point, sachant que de faux positifs sont possibles.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Quand un pilote est contrôlé positif, a-t-il une possibilité de recours ?

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Un deuxième test pourra être effectué, mais je demanderai que cela nous soit confirmé.

L'amendement COM-21 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-22.

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

Article 2

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement COM-32 est rédactionnel.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – La rédaction de l'article 2 ne me semble pas claire : que se passe-t-il, lorsque les deux pilotes ont plus de 60 ans ? Est-ce une situation possible ?

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Par rapport au droit interne en vigueur, le projet de loi assouplit effectivement les limites d'âge requises en cas de multipilotage.

L'amendement COM-32 est adopté.

Les amendements COM-23 et COM-24 sont adoptés.

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

Article 3

L'amendement rédactionnel COM-25 est adopté.

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

Articles 4 et 5

Les articles 4 et 5 sont adoptés sans modification.

Article 6

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, l'amendement COM-31 vise à permettre à l'Autorité de régulation des transports de collecter régulièrement des données économiques et financières auprès des aéroports relevant de son

champ de compétence, afin d'exercer efficacement sa mission d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires.

L'amendement COM-31 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

L'article 7 est adopté sans modification.

Article 8

Les amendements rédactionnels COM-26 et COM-27 sont adoptés.

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

Article 9

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, je suis défavorable à l'amendement COM-10 qui vise à supprimer l'article 9.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

L'article 9 est adopté sans modification.

Article 10

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Même avis pour l'amendement COM-11.

Par rapport aux éléments que j'ai indiqués tout à l'heure, j'ajoute que plusieurs pays, en particulier l'Espagne et l'Allemagne, ont adopté des mesures encore plus répressives que celles qui sont prévues à cet article et que ces mesures reprennent en fait ce qui existe pour les intrusions sans autorisation dans une zone d'accès restreint d'un port. Il ne me semble donc pas pertinent de supprimer cet article.

M. Gérard Lahellec. – Je suis troublé par le caractère disproportionné de certaines mesures contenues dans cet article. Par exemple, le fait de s'introduire dans la zone « côté piste » d'un aéroport et les tentatives de le faire sont sanctionnées par les mêmes peines.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

Les amendements rédactionnels COM-28, COM-29 et COM-30 sont adoptés.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 11 et 12

Les articles 11 et 12 sont adoptés sans modification.

Article 13

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement COM-34 vise à corriger une erreur de référence.

L'amendement COM-34 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 14 et 15

Les articles 14 et 15 sont adoptés sans modification.

Article 16

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement COM-13 vise à clarifier les plafonds de teneur en soufre applicables aux navires mettant en œuvre des méthodes de réduction des émissions. Il s'agit, comme je le disais tout à l'heure, de la dérogation liée à la teneur maximale en soufre de 3,5 %.

L'amendement COM-13 est adopté.

L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement COM-14 vise à corriger une erreur de numérotation.

L'amendement COM-14 est adopté.

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 18 et 19

Les articles 18 et 19 sont adoptés sans modification.

Article 20

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement COM-12 vise à supprimer l'alinéa 4 de cet article afin de maintenir une période de repos obligatoire allant de minuit à 5 heures du matin pour les jeunes travailleurs à bord des navires. Avis défavorable.

M. Gérard Lahellec. – Je ne crois pas qu'on puisse dire que réduire la période de repos des jeunes à bord des navires de minuit à 4 heures au lieu de minuit à 5 heures constitue un grand progrès social... En outre, il n'est pas certain que cette mesure soit conforme au droit européen.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – J'ai parlé de cette question dans mon intervention liminaire. En tout cas, la mesure visée par cet amendement est parfaitement conforme à la directive 94/33/CE relative à la protection des jeunes au travail.

M. Gérard Lahellec. – Je maintiens quand même cet amendement parce qu'on ne peut vraiment pas dire que cette mesure soit une avancée...

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement COM-15 vise à introduire un temps de pause obligatoire pour les jeunes travailleurs à bord des navires.

L'amendement COM-15 est adopté.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 21

L'article 21 est adopté sans modification.

Article 22

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement COM-16 apporte des clarifications rédactionnelles et encadre certaines obligations imposées aux entreprises de transport.

L'amendement COM-16 est adopté.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 23

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement COM-17 vise à corriger une erreur de référence.

L'amendement COM-17 est adopté.

L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 24

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement COM-20 opère une précision rédactionnelle. L'amendement COM-2 vise à créer une dérogation à la loi littoral s'agissant des infrastructures liées au tunnel sous la Manche. Avis défavorable. L'amendement de repli COM-4 concerne le même sujet. L'avis est également défavorable.

L'amendement rédactionnel COM-20 est adopté.

Les amendements COM-2 et COM-4 sont sans objet.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 24

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement COM-18 vise à ratifier diverses ordonnances relatives au transport maritime.

L'amendement COM-18 est adopté et devient article additionnel.

Article 25

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement COM-19 vise à apporter des corrections rédactionnelles et à insérer un chapitre spécifique relatif à la prévention des risques.

L'amendement COM-19 est adopté.

L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 26 et 27

Les articles 26 et 27 sont adoptés sans modification.

Article 28

M. Jean-François Longeot, président. – L'examen de l'article 28 a été délégué au fond à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

M. François Bonneau, rapporteur pour avis. – Je vous ai présenté dans mon propos liminaire les amendements COM-6, COM-7, COM-8 et COM-9.

Les amendements COM-6, COM-7, COM-8 et COM-9 sont adoptés.

L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 29 à 32

Les articles 29, 30, 31 et 32 sont successivement adoptés sans modification.

Article additionnel après l'article 32

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à introduire dans le droit français une clause de rattrapage afin de soumettre des projets de petite taille à une évaluation environnementale.

L'avis est défavorable parce que le Conseil d'État n'appelle pas le législateur à intervenir. Il revient selon lui au Gouvernement de prendre des mesures réglementaires pour mettre en conformité notre droit avec la directive 2011/92/CE.

Pour autant, je souhaite interroger le Gouvernement sur les conséquences qu'il entend tirer de la décision du Conseil d'État d'avril dernier.

M. Ronan Dantec. – J'avais déjà déposé un amendement de ce type, lorsque Mme Borne était ministre de la transition écologique. Or il se trouve que, le 15 avril dernier, le Conseil d'État a annulé le décret du 4 juin 2018 modifiant des catégories de projets, plans et programmes relevant de l'évaluation environnementale.

Dans le droit actuel, l'autorité environnementale est saisie selon des critères quantitatifs qui ne sont pas toujours pertinents : la localisation d'un projet, quelle que soit la taille de celui-ci, peut être tout aussi importante en termes d'impact sur l'environnement.

C'est pourquoi cet amendement prévoit la mise en place d'une clause que j'appellerais « filet ». Je comprends l'argument du rapporteur sur la hiérarchie des normes, mais à ce stade du dossier, il me semble préférable de passer par la loi pour régler le problème.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

Article 33

M. Jean-François Longeot, président. – Les articles 33 à 42 du projet de loi ont été délégués au fond à la commission des finances.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-35 vise à corriger une erreur rédactionnelle.

L'amendement COM-35 est adopté.

L'article 33 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 34

L'amendement rédactionnel COM-36 est adopté.

L'article 34 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 35

L'amendement rédactionnel COM-37 est adopté.

L'article 35 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 36 et 37

Les articles 36 et 37 sont adoptés sans modification.

Article 38

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-38 est rédactionnel et de coordination.

L'amendement COM-38 est adopté.

L'article 38 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 39 et 40

Les articles 39 et 40 sont adoptés sans modification.

Article additionnel après l'article 40

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – La commission des finances a rendu un avis défavorable sur l'amendement COM-1 de Patrick Chaize.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

Article 41

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-39 vise à clarifier et assouplir les conditions d'accès des collectivités territoriales au financement participatif.

L'amendement COM-39 est adopté.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-40 vise à restreindre le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnances prévu à cet article.

L'amendement COM-40 est adopté.

L'article 41 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 42

L'amendement de coordination COM-41 est adopté.

L'article 42 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les sorts des amendements examinés par la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Chapitre I^{er} : Dispositions relatives à l'aviation civile			
Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PELLEVAT, rapporteur	21	Rappel de la nécessité du respect de la vie privée et du secret médical dans la mise en œuvre des tests	Adopté
M. PELLEVAT, rapporteur	22	Modification rédactionnelle	Adopté
Article 2			
M. PELLEVAT, rapporteur	32	Modification rédactionnelle	Adopté
M. PELLEVAT, rapporteur	23	Modification rédactionnelle	Adopté
M. PELLEVAT, rapporteur	24	Modification rédactionnelle	Adopté
Article 3			
M. PELLEVAT, rapporteur	25	Modification rédactionnelle	Adopté

Article 6			
M. PELLEVAL, rapporteur	31	Renforcement de la collecte de données auprès des aéroports au bénéfice de l’Autorité de régulation des transports	Adopté
Article 8			
M. PELLEVAL, rapporteur	26	Modification rédactionnelle	Adopté
M. PELLEVAL, rapporteur	27	Modification rédactionnelle	Adopté
Article 9			
M. LAHELLEC	10	Suppression de l’article 9.	Rejeté
Article 10			
M. LAHELLEC	11	Suppression de l’article 10	Rejeté
M. PELLEVAL, rapporteur	28	Précision rédactionnelle	Adopté
M. PELLEVAL, rapporteur	29	Modification rédactionnelle	Adopté
M. PELLEVAL, rapporteur	30	Modification rédactionnelle	Adopté
Chapitre II : Dispositions relatives aux transports terrestres et maritimes			
Article 13			
M. PELLEVAL, rapporteur	34	Correction d’une erreur de référence	Adopté
Article 16			
M. PELLEVAL, rapporteur	13	Clarification des plafonds de teneur en soufre applicables aux navires mettant en œuvre des méthodes de réduction des émissions	Adopté
Article 17			
M. PELLEVAL, rapporteur	14	Correction d’une erreur de numérotation	Adopté
Article 20			
M. LAHELLEC	12	Maintien d’une période de repos obligatoire allant de minuit à 5 heures du matin pour les jeunes travailleurs à bord des navires	Rejeté
M. PELLEVAL, rapporteur	15	Introduction d’un temps de pause obligatoire pour les jeunes travailleurs à bord des navires	Adopté
Article 22			
M. PELLEVAL, rapporteur	16	Clarification rédactionnelle et encadrement de certaines obligations imposées aux entreprises de transport	Adopté

Article 23			
M. PELLEVAT, rapporteur	17	Correction d'une erreur de référence	Adopté
Article 24			
M. PELLEVAT, rapporteur	20	Clarification rédactionnelle	Adopté
Mme Catherine FOURNIER	2	Création d'une dérogation à la loi « littoral » s'agissant des infrastructures liées au tunnel sous la Manche.	Satisfait ou sans objet
Mme Catherine FOURNIER	4	Création d'une dérogation à la loi littoral pour le lien fixe trans-Manche, pour les aménagements nécessaires au rétablissement des contrôles lié au <i>Brexit</i> , à la fluidité du trafic, à la sécurité et la sûreté de l'Eurotunnel.	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 24			
M. PELLEVAT, rapporteur	18	Ratifications de diverses ordonnances relatives au transport maritime	Adopté
Article 25			
M. PELLEVAT, rapporteur	19	Corrections rédactionnelles et insertion d'un chapitre spécifique relatif à la prévention des risques	Adopté
Chapitre III : Dispositions relatives aux minerais de conflit			
Article 28			
M. BONNEAU	6	Documentation du devoir de diligence	Adopté
M. BONNEAU	7	Précision rédactionnelle	Adopté
M. BONNEAU	8	Rédactionnel	Adopté
M. BONNEAU	9	Proportionnalité du montant de l'astreinte administrative.	Adopté
Chapitre IV : Dispositions relatives à la protection et à l'information environnementales			
Article(s) additionnel(s) après Article 32			
M. DANTEC	3	Introduction dans le droit français d'une « clause de rattrapage » afin de soumettre des petits projets à une évaluation environnementale.	Rejeté
Chapitre V : Dispositions en matière économique et financière			
Article 33			
M. MAUREY	35	Correction d'une erreur rédactionnelle.	Adopté
Article 34			
M. MAUREY	36	Amendement rédactionnel.	Adopté
Article 35			
M. MAUREY	37	Amendement rédactionnel.	Adopté

Article 38			
M. MAUREY	38	Amendement rédactionnel et de coordination.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 40			
M. CHAIZE	1	Renvoi à un décret en Conseil d'État pour définir la notion d'envoi recommandé électronique par un prestataire non qualifié.	Rejeté
Article 41			
M. MAUREY	39	Clarification et assouplissement des conditions d'accès des collectivités territoriales au financement participatif.	Adopté
M. MAUREY	40	Restriction du champ de l'habilitation.	Adopté
Article 42			
M. MAUREY	41	Amendement de coordination.	Adopté

La réunion est close à 12 h 30.

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

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique, chargé des Transports (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 17 h 45.

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

Mardi 11 mai 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 17 h 35.

Modalités de mise en œuvre du déconfinement - Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et de Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée des sports

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, c'est dans des circonstances exceptionnelles que nous recevons aujourd'hui M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée chargée des sports. En effet, votre présence dans cette salle est liée non pas à l'examen d'un projet de loi de finances ou ordinaire, mais à votre souhait de présenter à notre commission les modalités de déconfinement des secteurs d'activité relevant de votre compétence.

Certes, le Premier ministre n'a pas manqué de détailler, hier soir, dans *Le Parisien*, les étapes de ce déconfinement progressif. Néanmoins, je vous remercie d'avoir pris cette initiative, qui nous permettra d'obtenir des précisions sur le sort réservé aux domaines qui nous sont chers, l'éducation et le sport aujourd'hui et, demain, la culture, Roselyne Bachelot ayant procédé à la même démarche.

Monsieur le ministre, vous dresserez sans doute, dans votre propos liminaire, le bilan de la réouverture des écoles maternelles et élémentaires depuis le 26 avril dernier et des collèges et lycées depuis le 3 mai 2021. Je souhaite quant à moi vous interroger sur les modalités d'organisation des examens, en particulier du baccalauréat, qui inquiètent les enseignants, les élèves et les familles de ces derniers.

Madame la ministre, mes collègues vous interrogeront sans doute sur la situation des acteurs du sport dans les territoires, une problématique qui nous tient particulièrement à cœur. Je souhaite, pour ma part, connaître le calendrier de reprise des compétitions sportives à l'échelon amateur, le printemps et l'été étant propices à l'organisation de tournois.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. – Nous sommes heureux de pouvoir nous présenter à nouveau devant la représentation nationale pour faire un point sur le déconfinement, rappeler la philosophie générale du Gouvernement en la matière et présenter ses modalités pratiques.

Notre principe fondamental est de garder les écoles, collèges et lycées ouverts, pour avoir une année scolaire aussi normale que possible. C'est une particularité française que d'y être parvenu ; il y a sans doute eu des inconvénients ou imperfections, j'en suis conscient, mais la situation des élèves français est meilleure que dans presque tous les autres pays.

Cela nous a amenés à concevoir, pour avril, un confinement minimisant le nombre de jours d'école manqués, grâce à des vacances de printemps communes à toutes les zones, à une semaine d'école à distance – celle qui a précédé les vacances – et à un enseignement à distance dans le secondaire, pendant la semaine du 26 avril 2021.

Nous avons toutefois accueilli des enfants du personnel prioritaire, notamment du personnel soignant, que ce soit pendant la semaine d'enseignement à distance que pendant les deux semaines de vacances. Pendant le premier confinement, nous avons accueilli 30 000 enfants par jour ; cette fois, nous en avons accueilli 175 000 par jour pendant la semaine du 5 avril puis 100 000 par semaine pendant les vacances, avec les collectivités territoriales. Il me semble important de rappeler cet effort conjoint des collectivités territoriales et de l'État.

Nous avons fondé le déconfinement sur la stratégie « tester, alerter, protéger ». Celle-ci connaît une troisième étape en ce début d'année 2021. Pour cela, nous nous étions appuyés sur les tests antigéniques au premier trimestre, qui ont conduit à fermer des classes - jamais plus de 0,2 % à 0,3 % du pays – pour rompre les chaînes de contamination – l'ouverture des écoles permet d'ailleurs de tester davantage les enfants et de rompre plus facilement ces chaînes –, puis sur les tests salivaires au deuxième trimestre, qui nous ont permis de mener des tests dans les écoles primaires et d'atteindre plus de 250 000 tests hebdomadaires avant la fermeture d'avril. Maintenant, nous disposons des autotests, qui s'ajoutent aux formules précédentes et ne les remplacent pas. C'est grâce à cela que les élèves de primaire sont revenus en classe le 26 avril, avec le même protocole sanitaire qu'auparavant – fermeture de la classe dès la première contamination –, qui est très strict donc très prudent.

Ainsi, pendant la semaine du 26 avril, les premiers autotests pour adultes sont arrivés dans les établissements, nous permettant de remplir notre engagement de deux autotests par adulte par semaine. Nous étions le 26 avril dernier dans une école primaire de Meaux avec le Président de la République pour constater le déploiement de ces tests et leur appropriation par la communauté éducative. Nous avons également déployé l'enseignement à distance dans le secondaire. Il y avait eu des ratés lors de la première semaine de confinement, avant les vacances, le mardi, en raison de l'encombrement des « tuyaux » - notamment pour les ENT régionaux et départementaux - et de cyberattaques contre le Centre national d'enseignement à distance (CNED). Les problèmes ont été en partie résolus le mercredi, même s'il restait certaines failles. En revanche, pendant la semaine du 26 avril, l'enseignement à distance a été une réussite, avec un grand dynamisme des contenus, grâce à la formation préalable riche des professeurs en la matière *via* notre opérateur Canopé les mois ayant précédé cette nouvelle fermeture des établissements d'enseignement. Ce dynamisme ne doit pas être occulté par les problèmes rencontrés lors de la première semaine d'enseignement à distance.

En outre, Roselyne Bachelot y insiste beaucoup, à juste titre, la semaine du 26 avril a également donné lieu à la reprise de l'enseignement musical dans les conservatoires, pour les élèves en classe aménagée.

Cette semaine de reprise s'est donc bien déroulée, avec le retour de l'ensemble des enfants du primaire et l'enseignement à distance dans le secondaire.

Le retour des collégiens et des lycéens a eu lieu le 3 mai, selon des modalités que nous avons précisées entre-temps avec le Premier ministre, avec, notamment, l'accueil des

classes de quatrième et de troisième en demi-jauge dans quinze départements, comme cela se fait dans l'ensemble des lycées. Nous souhaitons revenir à pleine jauge dès que possible.

Dans le secondaire, notre stratégie est la même – « tester, alerter, protéger » – et repose également sur les trois catégories de tests, notamment les autotests. Ainsi, 2 millions d'autotests à destination des adultes ont été livrés la semaine du 3 mai. Nous nous sommes rendus avec le Premier ministre dans un lycée professionnel de Nancy pour savoir comment cela se passait.

Il y avait des défis : celui de la nouveauté et celui de la logistique, avec 50 millions d'autotests à diffuser, entre fin avril et début juillet, dans les 60 000 implantations de l'Éducation nationale. Il faut en outre faire en sorte que les adultes s'en servent chez eux et que les enfants commencent à se tester, d'abord en établissement puis à la maison, comme au Royaume-Uni – à la différence du modèle dit « à l'autrichienne ». Les établissements ont insisté pour dire que cela représentait une contrainte supplémentaire ; j'en suis conscient, mais c'est nécessaire pour lutter contre le virus.

Nous nous sommes fixé un objectif de montée en puissance des autotests et des tests salivaires pour l'école primaire et le collège : nous visons 400 000 tests salivaires hebdomadaires en début de période pour atteindre 600 000 d'ici à la fin mai.

J'en viens à la stratégie de vaccination des professeurs. Des centres dédiés ont été ouverts au mois d'avril, qui ont rencontré un succès relatif, avec 20 000 personnes vaccinées ; ce n'est pas rien, mais cela aurait pu être plus. Simplement, comme les autotests, ce n'est pas obligatoire. Pour les autotests d'ailleurs, le taux de volontaires est de 65 %. En outre, l'image du vaccin AstraZeneca a nui au succès de la vaccination. C'est d'ailleurs pour cette raison que je me suis fait injecter ce vaccin, qui, certes, présente des risques, mais moins que, par exemple, le fait de prendre l'avion.

Enfin, pour ce qui concerne les examens, mes décisions ont été motivées par la défense de l'intérêt des élèves. Nous avons entendu des inquiétudes s'exprimer, notamment à propos du baccalauréat général ou professionnel mais aussi du CAP, et l'intérêt de l'élève passe, selon nous, par la sauvegarde d'une base de contrôle terminal. D'ailleurs, fait curieux, j'ai entendu beaucoup d'oppositions au contrôle continu il y a deux ans et, maintenant, les positions se sont renversées, tout le monde le défend... Un contrôle terminal demeure important, notamment pour se préparer au supérieur et maintenir la valeur du diplôme. Néanmoins, nous avons pris des mesures bienveillantes, avec la possibilité, pour la philosophie, de choisir la meilleure note entre le contrôle terminal et le contrôle continu et des adaptations pour le grand oral avec des annotations indiquant les parties de programmes non étudiées. En tout état de cause, j'ai beaucoup écouté les syndicats et le conseil national de la vie lycéenne afin de déterminer les mesures à prendre. Nous espérons maintenant une année 2021-2022 plus normale.

Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée des sports. – Depuis plus d'un an, le sport est touché, en plein cœur, par la pandémie, mais, aujourd'hui, nous pouvons enfin nous projeter dans des perspectives plus heureuses.

Je veux en préambule exprimer ma reconnaissance pour les 360 000 associations sportives, qui ont tenu bon, j'ai une pensée particulière pour leurs 2 millions d'adhérents, les magasins de sport ou encore les éducateurs sportifs, qui ont permis de garder intacte la

flamme. Il faut maintenir la motivation des 36 millions de pratiquants que nous comptons en France, dont 16 millions pratiquaient en club.

Nous voulons garder, chez les amateurs et les professionnels, le même niveau de pratique sportive, qui est essentielle pour notre santé et pour la cohésion sociale. Nous avons donc veillé à préserver au mieux la pratique en extérieur pour tout le monde et partout pour les publics prioritaires – handicapés, mineurs, sportifs de haut niveau – et je salue les efforts des fédérations, des ligues et des clubs pour concevoir des protocoles sérieux.

Nous faisons maintenant face à une embellie. Il y a quatre dates clefs dans ce déconfinement.

Le 3 mai dernier a marqué la fin de la limitation des déplacements et la possibilité de faire du sport en intérieur, y compris à la piscine, pour le scolaire et le périscolaire.

Le 19 mai prochain, le public sera de retour, avec un maximum de 1 000 spectateurs en extérieur et de 800 en intérieur, la jauge étant adaptée à la taille de l'infrastructure. La pratique sportive en intérieur pourra reprendre pour les mineurs, y compris en piscine ; les cycles de natation scolaire reprendront donc. Les compétitions pourront en outre reprendre pour les mineurs, sans limitation du nombre de participants, le public étant limité selon les mêmes règles.

Le 9 juin 2021 marquera le retour du public dans les stades ; jusqu'à 5 000 personnes, sur présentation d'un pass sanitaire, sur lequel les organisateurs ont un discours positif. Il y aura aussi la réouverture des salles de sport privées ; je pense en particulier aux salles de fitness, qui ont beaucoup souffert et qui craignent un changement du comportement de leurs adhérents, lesquels se seraient habitués à d'autres types de pratique. Enfin, cette date marquera le retour, pour les adultes, des sports de contact en extérieur et des sports sans contact en salle.

Le 30 juin aura lieu la fin des limites de jauge, selon la situation sanitaire locale, et l'élargissement de l'accueil à plus de 1 000 personnes sur présentation d'un pass sanitaire.

Ainsi, nous avons souhaité une réouverture responsable et progressive, qui respecte la santé des Français. Nous voulons que ces mesures, travaillées en concertation avec les acteurs du monde sportif, soient pérennes, tant pour les pratiquants que pour le public.

Notre ministère travaille depuis plus d'un an avec les fédérations, les acteurs économiques du sport, les collectivités territoriales. Nous avons élaboré ensemble des protocoles sanitaires de bonne qualité, pour les pratiquants et pour le public. Vous êtes, mesdames, messieurs les sénateurs, des acteurs centraux du sport dans les territoires. Nous avons pris attache avec les préfets pour les aider dans l'interprétation des mesures annoncées.

J'en arrive aux efforts financiers importants du Gouvernement en matière sportive. Quelque 122 millions d'euros ont été consacrés au sport, dans le cadre d'un plan de relance sectoriel, dont la moitié pour l'emploi sportif des jeunes. Le comité interministériel de la ville consacre 36 millions d'euros au développement des équipements sportifs dans les quartiers prioritaires de la ville ; cela permettra de développer les actions dans certains territoires. Enfin, l'Agence nationale du sport accorde toujours une attention particulière aux territoires les plus fragiles, aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou aux zones de revitalisation rurale (ZRR).

En outre, pour ce qui concerne le rebond de la pratique, nous avons travaillé à l'élaboration d'un masque adapté à la pratique du sport ; nous avons notamment financé les recherches de l'Association française de normalisation (Afnor) en la matière, qui ont abouti à une définition en février dernier. Les industriels en ont commencé la production.

Enfin, nous finalisons les modalités opérationnelles du déploiement du Pass'Sport, dispositif d'aide à l'adhésion sportive, doté de 100 millions d'euros dès cette année, lesquels s'ajoutent aux 3,5 milliards d'euros consacrés à ce secteur. Nous devons rester prudents, mais les perspectives sont encourageantes et nous aurons besoin de tous pour relancer la pratique.

M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis pour l'enseignement scolaire. – Selon une étude récente de Ramsey Santé, deux jeunes sur trois ont des pensées suicidaires en raison notamment de la solitude et du harcèlement que les réseaux sociaux ont tendance à renforcer. Les confinements et le repli sur la cellule familiale ont pu renforcer ce sentiment d'isolement. Avez-vous une politique particulière à l'égard de ces réseaux, qui se sont beaucoup développés pendant le confinement ?

Avez-vous prévu des cours intensifs de rattrapage avant la rentrée de septembre ?

La particularité française est d'avoir permis aux élèves français de suivre leurs cours ; tout le monde en convient et vous en remercie. Vous avez également dit qu'il y avait eu des imperfections. Je vous remercie de l'avoir précisé, car la situation est tellement difficile que chacun d'entre nous doit faire preuve d'humilité. Néanmoins, il reste un mois de cours ; était-il vraiment utile d'instaurer les autotests dans les établissements, alors que cela pose des problèmes du consentement et de logistique pour les chefs d'établissement ? N'a-t-on pas mis en place une usine à gaz ?

On recommande aux élèves handicapés d'éviter le brassage. Qu'en est-il ?

J'ai une question relative au remplacement des professeurs absents ; que fait-on des élèves ? On dit qu'il ne faut pas les mettre dans d'autres classes afin d'éviter le brassage, mais que faire ?

Sur le baccalauréat, ne pouvait-on organiser une épreuve de philosophie calquée sur celle de français ?

Enfin, je souhaite exprimer un ras-le-bol contre les syndicats d'enseignants, qui se réjouissent de vos échecs ; mais vos échecs sont nos échecs à tous ! Le ministère cherche la paix sociale, mais j'espère que le Grenelle de l'éducation permettra de régler tout cela.

En tout cas, je tiens à vous rendre hommage pour le travail réalisé et pour cette singularité française, qui était courageuse.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis pour le sport, la jeunesse et la vie associative. – Sur la reprise de la pratique sportive, nous avons bien compris l'échéancier, avec les quatre dates annoncées, mais la difficulté de compréhension résidera dans les détails. Pour la reprise des manifestations sportives en extérieur, peut-on espérer des contraintes moins fortes ? À partir du 9 juin, la jauge des événements culturels sera à 5 000 personnes en intérieur, alors que, pour le sport en extérieur, il restera une limitation à 500 participants.

Le dispositif sport-santé-culture-civisme (2S2C), apparu en 2020, reposant sur des partenariats entre le tissu associatif et l'activité physique et sportive, a-t-il vocation à être pérennisé ? Dans combien de communes a-t-il été mis en place ?

Le dispositif des Vacances apprenantes sera-t-il reconduit et avec quel budget ?

Quel public sera concerné par le Pass'Sport ? Quelles seront les conditions de ressources ? Les familles bénéficiaires de l'allocation de rentrée en seront-elles destinataires ?

De nouvelles aides sont-elles prévues pour les clubs professionnels ?

Enfin, question incontournable : quand le Sénat sera-t-il saisi d'un projet de loi sur la démocratisation du sport ?

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – La prévention des risques liés aux réseaux sociaux, qui se sont développés pendant le premier confinement, est un sujet difficile. Il s'agit d'un phénomène de société mondial, qu'il est difficile d'appréhender. Nous avons, depuis trois ans, une politique volontariste de lutte contre le harcèlement et le cyberharcèlement et nous en percevons les premiers résultats, car le harcèlement scolaire diminue, mais nous rencontrons des limites dans la lutte contre le cyberharcèlement. Nous allons peut-être devoir passer au stade supérieur ; nous avons en tête les enjeux de formation et de partenariats avec les associations, comme e-enfance ou la maison de Marion.

En ce qui concerne l'usage d'internet en général, l'éducation aux médias est un point important. L'opérateur Canopé a développé des formations à distance pour les professeurs en la matière. Les usages numériques présentent des aspects positifs – on observe un développement qualitatif considérable de l'enseignement à distance et Lumni est un véritable succès public –, mais il y a aussi des dérives. L'interdiction du téléphone portable au collège porte ses fruits, mais ce n'est pas l'unique réponse.

Pour les cours intensifs, nous ferons, à la rentrée prochaine, de l'accompagnement personnalisé au travers des heures supplémentaires ; le mot d'ordre est la personnalisation des parcours et la détection des difficultés, d'où l'intérêt des évaluations de début d'année. L'année dernière, nous avons créé des postes supplémentaires dans le premier degré et augmenté le nombre d'heures supplémentaires pour renforcer le dispositif devoirs faits et l'accompagnement personnalisé.

Les autotests sont-ils vraiment utiles ? Avant leur mise en place, on me reprochait de ne pas les développer ; maintenant, on critique les inconvénients qu'ils présentent... Je pense que c'est utile, même si cela ne remplace pas les autres catégories de tests. Nous contribuons à la stratégie « tester, alerter, protéger », donc à la rupture des chaînes de contamination, dans laquelle la France a été bonne. L'enjeu est de rompre les contaminations, mais aussi de donner de bonnes habitudes. Il y a une dimension pédagogique. C'est une nouvelle culture de résilience pendant les crises sanitaires à adopter.

En ce qui concerne les examens, notre raisonnement, qui a conduit au choix entre contrôle terminal et contrôle continu, a reposé sur la spécificité de la philosophie, dont l'enseignement ne dure qu'une année, alors que le baccalauréat de français consacre un parcours commencé en école primaire. C'est pourquoi, pour la philosophie, matière pour laquelle certains lycéens ont pu avoir une année très hachurée, la note prise en compte sera la meilleure entre celle du contrôle continu et celle de fin d'année. Pour le français, nous avons

multiplié par deux le nombre de sujets, qui passe de trois à six, afin qu'aucun élève ne soit confronté uniquement à des thématiques qu'il n'aurait pas vues. Si l'on avait instauré le contrôle continu partout, on n'aurait pas manqué de nous faire des reproches...

Concernant le Grenelle de l'éducation, vous formulez un appel au sens de l'intérêt général, dont je vous remercie. Ce Grenelle arrive à maturité en mai. Malgré la crise de la covid, les réformes se poursuivent et, par exemple, l'objectif d'amélioration de la rémunération des professeurs et de la gestion des ressources humaines demeure. De premières augmentations auront lieu dès ce mois de mai pour les plus jeunes enseignants.

Je vous remercie d'avoir souligné l'importance de l'ouverture des écoles et d'avoir indiqué que cela devrait être un sujet d'unité. On peut regretter certaines polémiques excessives. On peut avoir des débats démocratiques, nous le faisons ici, mais le succès international que constitue l'ouverture de nos écoles devrait faire l'objet d'une fierté collective. La France va éviter le trou d'air éducatif qui va affecter les autres pays, sujet qu'il faudra d'ailleurs traiter à l'échelon européen. Nous aurons traversé ce « cap Horn », avec des difficultés, certes, mais l'essentiel sera préservé.

Monsieur Lozach, le fait d'avoir un ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports unique nous a permis d'être plus efficaces ; cette synergie porte des fruits. Bien des sujets sont le produit de notre travail fusionnel : les trente minutes d'activité sportives journalières, la création d'une nouvelle spécialité pour le baccalauréat par exemple. Le dispositif 2S2C a été élaboré en urgence, pour que les élèves aient des activités éducatives même quand ils n'étaient pas accueillis à l'école. Bien que peu d'élèves en aient bénéficié - moins de 10 % -, cela a été très fructueux pour eux. C'est ce que démontre un rapport flash de l'Assemblée nationale. Ce dispositif n'avait pas vocation à perdurer, mais nous sommes prêts à élaborer quelque chose de similaire. En outre, cela nous a permis d'être prêts pour le dispositif Vacances apprenantes : nous allons en établir le cadre général très prochainement.

Petite anecdote : j'étais hier, avec le Président de la République, dans le jardin du Luxembourg pour la commémoration de l'abolition de l'esclavage quand deux collégiens de Clichy-sous-Bois sont venus me voir pour me demander s'il y aurait des vacances apprenantes cette année, car ils avaient trouvé cela très intéressant. C'est un objectif social fondamental. Nous avons accueilli un million d'élèves l'année dernière et nous souhaitons faire mieux cette année, en partenariat avec les services de l'éducation nationale, des sports et les collectivités territoriales.

Mme Roxana Maracineanu, ministre. – Au travers de 2S2C et des Vacances apprenantes, les acteurs de nos services ont appris à travailler ensemble. C'est d'ailleurs l'objectif du Pass'Sport : mettre plus en lien les établissements scolaires avec les associations qui les entourent. Au travers de ce dispositif, nous ciblions les familles ayant un coefficient familial inférieur ou égal à 600 euros ; nous allons élargir cette assiette, mais non pas au point de toucher les 5 millions d'enfants des familles bénéficiaires de l'allocation de rentrée, car l'objectif est de proposer une réduction importante, voire la gratuité de l'inscription.

Il y a deux types de jauge dans le champ sportif : celle des spectateurs, qui est identique à celle qui prévaut pour les événements culturels – 5 000 personnes dès le 9 juin –, et celles des pratiquants. Pour préserver la santé de ces derniers, puisqu'il n'y aura pas de masque, nous procéderons de façon progressive. Ainsi, au cours des deux mois qui nous séparent de l'été, nous passerons de 50 à 2 500, puis à 5 000 personnes. L'organisation des

compétitions sera adaptée, les sportifs prendront le départ par blocs, car, contrairement à ce qui se passera dans, par exemple, les musées, ces gens ne seront pas masqués.

En ce qui concerne les réseaux sociaux, nous avons mandaté des associations, notamment Respect Zone, pour parler aux jeunes des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (Creps), où les jeunes sont en internat, de ces enjeux de société.

Quant au texte sur la démocratisation du sport, je suis ravie de le constater, il intéresse les parlementaires ; nous y travaillons.

M. Max Brisson. – Je me réjouis de l'exception française qui a permis à nos élèves de moins manquer l'école que dans d'autres pays. Je suis surpris des mouvements qui ont eu lieu dans certains établissements pour demander l'annulation des épreuves terminales ; c'étaient sans doute les mêmes qui défilaient contre le contrôle continu... Vous avez trouvé le bon équilibre entre les épreuves terminales et le contrôle continu.

Sur la vaccination, vous avez parlé d'un succès relatif. Dans la bouche d'un ministre, c'est le signe que ce n'est pas satisfaisant. Les agents des collectivités territoriales dans les écoles sont souvent plus vaccinés que les enseignants, qui sont pourtant plus en contact des élèves. Il serait bon de réduire les appréhensions à ce sujet.

Sur le remplacement des professeurs, il y a eu des difficultés ; dans mon département, le recteur d'académie a remercié les maires, car les agents des collectivités territoriales ont accueilli les élèves, sans faire cours. Bien évidemment, cela doit rester exceptionnel.

Les reformes continuent, dites-vous, notamment pour la revalorisation des professeurs, mais certains syndicats affirment que ce n'est pas le cas. Pouvez-vous y revenir ? La loi de programmation revalorisant la rémunération des enseignants sera-t-elle adoptée avant l'élection présidentielle ?

Il y a eu un maintien de l'école, mais le sentiment de l'obligation scolaire a reculé. Le rapport particulier qui existe entre l'école et les familles a peut-être été dégradé pendant ces deux années. Envisagez-vous de rappeler l'importance de ce rapport ?

Enfin, envisage-t-on de mesurer l'ampleur du décrochage et de définir les moyens d'y remédier ?

Mme Céline Brulin. – L'interruption scolaire de mars-avril a été acceptée parce qu'elle était assortie d'une stratégie de vaccination et de tests pour reprendre l'école dans de meilleures conditions. Beaucoup regrettent l'absence d'amélioration. J'ai le sentiment que moins d'enseignants sont testés par rapport à avant l'interruption. Il aurait été intéressant de la mettre à profit.

Le problème du non-remplacement ne tient pas seulement au covid. Des moyens particuliers sont-ils prévus dans le projet de loi de finances rectificative (PLFR) annoncé pour juillet pour y remédier ? Même question pour le soutien aux enfants.

Monsieur le ministre, vous avez fait porter la responsabilité des dysfonctionnements des « tuyaux » numériques aux collectivités territoriales. *Idem* pour les aérateurs et capteurs de CO2. Les collectivités territoriales ont beaucoup investi sur ces sujets. Des moyens supplémentaires sont-ils prévus dans le PLFR pour qu'elles puissent s'équiper ?

Les recherches sur les modalités des examens ne donnent pas entièrement satisfaction, mais font au moins évoluer la situation, sauf dans les lycées professionnels où le sentiment d'abandon pourrait conduire à des postures regrettables.

M. Claude Kern. – Nous nous réjouissons tous du retour du sport et du public, après plus d'un an d'interruption chez les amateurs. Nous apercevons enfin une belle lueur d'espoir.

Mes questions sont pratiques. Si nous saluons le Pass'Sport, très attendu, quels moyens supplémentaires sont prévus pour accompagner les clubs en difficulté, dans cette phase de reprise ? La plupart des clubs amateurs équilibrent leurs finances grâce aux buvettes. Rouvriront-elles en même temps que les stades ? Que se passera-t-il dans les salles, où les buvettes ne sont pas à l'extérieur ? Qu'en est-il de la reprise des sports de contact en salle ? Enfin, avez-vous déjà réfléchi à la reprise de septembre ?

M. Thomas Dossus. – Nous nous réjouissons de voir le bout du tunnel. Espérons que le vaccin nous évitera une année scolaire aussi compliquée que l'actuelle, qui a épuisé les équipes pédagogiques. Merci à elles « d'avoir tenu la baraque » ! Pourquoi tous les enseignants ne sont-ils pas prioritaires pour la vaccination, quel que soit leur âge ? À quand le retour à la fermeture des classes à partir de trois cas de covid et non d'un seul ?

Dans le Rhône, 1 000 accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) absents n'étaient pas remplacés, sur 4 000, dont 400 sont absents en raison du covid. Ces absences ont des répercussions considérables sur les familles. On constate un décalage entre les ambitions de la politique d'éducation inclusive et la réalité à laquelle sont confrontés des parents souvent démunis. Quels renforts et quelles améliorations dans ce domaine ?

Madame la ministre, vous nous aviez dit que les jauges seraient relatives dans les stades et vous évoquez désormais un seuil absolu à 5 000. Qu'en sera-t-il à l'ouverture de la nouvelle saison ? Par ailleurs, les matches tests sont-ils toujours d'actualité ?

Mme Sabine Van Heghe. – Les autotests constituent une démarche importante contre la propagation du covid-19. Ils sont à la disposition des lycéens volontaires depuis le 10 mai, à raison d'une fois par semaine. Les responsables syndicaux de personnel de direction affirment que leur utilisation est techniquement impossible puisque, pour un établissement de 1 000 élèves, cela représente 58 heures de tests et le personnel manque. Quelles sont les modalités pratiques de la mise en place des autotests dans les lycées et les collèges ?

M. Michel Laugier. – Je ferai un hors sujet, sur le projet de loi « climat et résilience » et son article 3. Des comités d'éducation à la santé, à la citoyenneté et à l'environnement seront-ils installés dans tous les établissements secondaires ? Un projet d'établissement devra être élaboré. Le texte prévoit d'associer les élèves, leurs parents et les partenaires extérieurs. Quel rôle pour les enseignants ?

Le pass sanitaire vient d'être rejeté à l'Assemblée nationale. Ce rejet remet-il en cause la mise en place des mesures de retour à la vie normale ? Tous vos espoirs, monsieur le ministre, reposent-ils sur le Sénat ?

Mme Laure Darcos. – Merci pour tous les élèves passant le bac en candidat libre *via* le Cned. Vous avez fait paraître, le 7 mai dernier, un décret annulant les évaluations ponctuelles au profit des notes obtenues pendant l'année figurant dans le livret scolaire. Des

pétitions avaient circulé et nous vous avons alerté. Merci pour cette décision, mais pourquoi ne pas l'avoir prise avant ? L'attente a cristallisé beaucoup de stress chez ces élèves.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je suis très heureux de voir les stades rouvrir enfin. Pour un peu, cette décision arrivait après la fumée des cierges. On pourra assister à la dernière journée de ligue 1 de football et à la finale de la Coupe de France. Quelle est votre vision, madame la ministre, de la reprise de la saison 2021-2022 dès le 25 juillet en ligue 2 et le 7 août en ligue 1 ? Le staff, les joueurs et tout le personnel stadier sont-ils compris dans la jauge de 1 000 ou de 5 000 personnes ?

M. Cédric Vial. – Je partage le satisfecit consensuel sur l'ouverture des écoles. Les collectivités territoriales ont fait preuve de beaucoup de souplesse et d'adaptabilité, comme le corps enseignant dans son immense majorité. Mais tout de même, certains enseignants n'ont pas montré une attitude très contributive, refusant les protocoles ou prenant prétexte du contexte sanitaire pour des absences injustifiées, sur place ou à distance. Y a-t-il eu des sanctions ? Y en aura-t-il ? Ceux qui n'ont pas joué le jeu jettent le discrédit sur l'ensemble de la profession.

Les classes de découverte et de neige n'ont pas eu lieu, ce qui a créé d'immenses difficultés pour les centres de vacances et les stations. Comment envisagez-vous l'année prochaine ? Incitez-vous à l'organisation de telles classes ? L'anticipation est nécessaire et leur tenue serait déterminante pour leur survie.

M. Michel Savin. – Nous sommes tous très heureux du retour des activités sportives, notamment pour les amateurs, qui étaient en souffrance.

Je refroidirai peut-être l'ardeur de Jean-Raymond Hugonet : la finale de la Coupe de France se jouera à huis clos. Le couvre-feu démarrant à 21 heures, comment articuler les différentes règles ?

J'ai bien compris que les piscines rouvraient au public scolaire. Quels seront les protocoles et le calendrier pour l'été ? Les collectivités territoriales sont en train de recruter des maîtres-nageurs.

Le Président de la République lui-même a parlé d'un retour du public en fonction de la capacité d'accueil des enceintes. Vous évoquez des jauges. Or, les dispositions sont tout à fait différentes dans un stade de 10 000 ou de 60 000 places. Une proportion de la capacité nous aurait paru plus intéressante qu'un seuil fixe.

Au 9 juin, les courses à pied seront limitées à 500 participants alors que 5 000 personnes pourront se côtoyer dans des salles fermées. Comment l'expliquer ?

L'accueil collectif de mineurs débutera le 20 juin. Quand connaîtra-t-on les protocoles ? Collectivités et associations en ont besoin pour programmer les sorties, l'organisation et les recrutements.

M. Stéphane Piednoir. – J'apporterai une petite note de scepticisme dans le concert de louanges. Un faux test positif a entraîné la fermeture d'une classe. Pourquoi ne pas revenir à la fermeture à partir de trois ou quatre cas avérés ?

Je rejoins les propos de Max Brisson sur les grèves et le bac. Après la hausse de sept points de la réussite au baccalauréat l'an dernier, il y a, dans l'imaginaire des lycéens, une course à l'échalote. Rappelons-leur qu'il existe un plafond de verre à 100 % de réussite !

Le pass sanitaire a été rejeté à l'Assemblée nationale par 108 voix contre 103. Ce vote est un pavé dans la mare de la stratégie contre le covid.

M. Laurent Lafon, président. – Pourquoi la durée des épreuves orales du bac de français est-elle passée d'une à deux semaines ?

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Environ 20 000 enseignants ont été vaccinés dans des centres dédiés, en plus de ceux qui l'ont été par d'autres moyens – ce n'est pas rien.

Je suis l'avocat de la vaccination prioritaire des professeurs. Je souligne toutefois que c'est une catégorie moins contaminée que la moyenne de la population, ce qui montre que le milieu scolaire n'est pas un lieu de contamination spécifique. Notre objectif reste la vaccination de tous les professeurs de plus de 50 ans – au moins une première injection en mai-juin. Un conseil de défense se tiendra demain, au cours duquel ces questions évolueront peut-être.

Nous avons dégagé des moyens importants pour assurer les remplacements de professeurs, en recrutant 2 200 remplaçants du premier degré en particulier. En ce troisième trimestre scolaire, nous avons donné instruction aux recteurs de recruter. La régularisation de ces recrutements pourrait être assurée dans le PLFR. Nous rencontrons des difficultés relevant davantage des ressources humaines que des moyens budgétaires. Nous avons en effet atteint les limites de notre potentiel de remplacement, qui sont entre 8 et 10 %. Néanmoins, notre taux de remplacement reste toujours supérieur à 90 %.

Le Grenelle n'est pas du tout remis en cause. Il ne va pas forcément déboucher sur une loi de programmation. Nous poursuivons notre perspective d'amélioration des rémunérations en 2021 et 2022, ce qui trace une trajectoire d'augmentation pour les années suivantes. Le Grenelle a conclu sur une vision du rattrapage de salaire des professeurs et sur une transformation des ressources humaines du ministère, dont je rappelle que, avec 1,1 million de salariés, il est la troisième plus grosse organisation mondiale. Notre objectif est de montrer une gestion moderne et personnalisée des ressources humaines, qui tienne compte des aspirations de chacun, dans une fluidité et une écoute accrues.

M. Brisson s'est inquiété d'un éventuel recul de l'obligation scolaire. Ma réponse sera à la fois responsable et optimiste. L'obligation scolaire a progressé dans les esprits. Au-delà du cadre renforcé de la scolarité dès l'âge de trois ans, elle a accru son poids psychologique. À l'occasion de la crise sanitaire, la France a renoué son alliance avec son école, en prenant conscience de son importance décisive. Avant, on entendait un discours sur le remplacement du professeur par la machine. Les utopies sur la fin de l'école ont été totalement balayées par ce que nous venons de vivre. Tous ont pris conscience de l'importance d'un professeur physiquement présent qui n'est pas soumis à la machine, mais en est le maître. *L'affectio societatis* au sein de l'école s'est accru. En septembre, tout le monde y est revenu ! On a constaté moins de décrochage scolaire en septembre 2020 qu'en septembre 2019. C'est un plébiscite de chaque jour.

La relation parents-école, à beaucoup d'égards, s'est aussi renforcée, car les parents ont été obligés de renouer le lien avec l'école. Nous devons utiliser cette alliance renouvelée pour l'approfondir. Comme dans le sport, ce qui fonctionne, c'est l'esprit d'équipe, entre parents et professeurs.

En mai 2020, des craintes considérables sur le décrochage scolaire se sont exprimées. J'évoquais un taux de 4 à 8 %. Le retour à l'école en mai-juin 2020 a été décisif pour la rentrée de septembre. L'éloignement de mars à septembre, comme dans d'autres pays, aurait été bien trop long. Le décrochage diminue en France et nous sommes passés de l'un des plus mauvais pays d'Europe à la fin des années 2000 à l'un des meilleurs.

On peut en revanche parfois déplorer un décrochage mental d'élèves physiquement présents à l'école. D'où l'importance du sport, de la culture, de la santé et de la compétence psychologique que nous voulons renforcer dans l'Éducation nationale.

Mme Brulin a estimé que la préparation de la rentrée des vacances de printemps n'avait pas été aussi bonne que possible et que moins d'enseignants avaient été testés après les vacances. Or, les autotests sont infiniment plus nombreux que les tests proposés avant les vacances.

Il est fort possible que le projet de loi de finances rectificative de juillet concerne l'Éducation nationale, en matière de remplacement et peut-être de renforts pour la rentrée. Budgétairement, nous avons été pragmatiques pour assurer l'ouverture de l'école.

Mme Brulin a dit que j'avais eu tendance à reporter les responsabilités des échecs de l'environnement numérique de travail (ENT) ou de l'achat de diffuseurs d'air sur les collectivités territoriales. Mon état d'esprit est de coopérer étroitement avec elles. Mais je suis respectueux des compétences de chacun et les ENT relèvent des collectivités. Au contraire de ce que déclare Mme Brulin, c'est moi qui ai été pointé du doigt lors des deux jours difficiles d'avril. Nous avons travaillé avec les collectivités territoriales pour renforcer les ENT, qui ne sont pas conçus pour assumer de telles charges. Je salue la bonne réactivité des différents acteurs, collectivités comme opérateurs.

Les capteurs de CO₂ et les filtres à air sont des outils nécessaires, à utiliser avec discernement. Ouvrir la fenêtre est plus pertinent, mais ce n'est pas toujours possible. Le ministère de la santé a produit des documents de référence sur ce sujet, que nous transmettons. Les collectivités en difficulté financière sont déjà aidées *via* les préfets pour acquérir de tels appareils. Nous sommes dans une posture d'étude, de conseil et d'appui aux collectivités, mais ces outils, malheureusement, ne sont pas l'alpha et l'oméga de la lutte contre le virus.

Les lycées professionnels se sentiraient marginalisés quant à l'adaptation des examens. Je comprends cette remarque, mais elle est surtout liée au traitement médiatique du baccalauréat professionnel et à la complexité de ses épreuves. Car dans la réalité, les lycées professionnels sont au cœur de mes attentions. Nous avons adapté les épreuves du bac et du CAP avec la volonté de les tenir dans la bienveillance. Elles auront lieu les 7 et 8 juin pour le CAP et du 16 au 18 juin pour le bac pro. Nous ne retiendrons que les deux meilleures notes. L'épreuve orale de présentation du chef d'œuvre de CAP est maintenue, car elle incarne la spécificité, la fierté de cette filière. Le jury prendra en compte la réalisation partielle du programme. N'oublions pas que beaucoup de bacheliers professionnels sont évalués lors de contrôles en cours de formation, tout au long de l'année, et lorsqu'un ou plusieurs de ces contrôles ont été réalisés, les élèves sont dispensés de ceux qui suivent.

Monsieur Dossus, vous m'avez demandé quand nous reviendrions à la fermeture d'une classe à partir de trois cas, contre un actuellement. Je le souhaite, mais nous attendons de voir comment la crise évolue et je ne peux pas vous en dire davantage. Nous espérons revenir à des classes complètes de quatrième, de troisième et de lycée dans les quinze départements concernés avant les vacances d'été.

J'en viens aux AESH. Notre capacité de recrutement est renforcée dans la période actuelle. Notre organisation en pôles inclusifs d'accompagnement localisés (Pial) peut être positive à cet égard.

Madame Van Heghe, les autotests représentent bien sûr une contrainte supplémentaire, mais plusieurs lycées ont démontré que c'était faisable. Nous sommes en train de recruter 2 000 médiateurs pour soulager les équipes des établissements et bénéficions de volontaires hors Éducation nationale.

M. Laugier a fait référence à un sujet de grande importance au projet de loi « climat et résilience ». Notre volonté est de donner une nouvelle vitalité aux comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) en y ajoutant le sujet du développement durable. Il y a deux ans, nous avons créé les écodélégués. On en dénombre près de 250 000 dans les collèges et lycées. Cela favorise l'engagement collectif des collégiens et des lycéens dans les projets d'établissement.

Merci à Mme Darcos pour ses propos. Toutes les décisions sur les examens sont interdépendantes et il faut être dans une logique systémique. L'objectif est aussi que les élèves travaillent jusqu'à la fin de l'année scolaire sans se démotiver. Nous devons, enfin, tenir compte des circonstances sanitaires.

Monsieur Vial, merci pour vos propos. Je veux rendre hommage à tous les acteurs : professeurs, personnel de l'éducation nationale, des collectivités territoriales, parents d'élèves. Certains ne se seraient pas engagés : c'est le cas dans tous les corps de métier, y compris les plus salués. Nul n'est parfait. Nous n'avons pas prévu de sanctions spécifiques ; en revanche, le mérite sera distingué. La logique de mérite caractérisera de plus en plus notre gestion des ressources humaines ; ce qui s'est passé pendant la crise sanitaire ne sera donc pas oublié. Le dévouement a été le fait du plus grand nombre.

Le dossier des classes de découverte et de neige avancera au cours des prochaines semaines. Nous verrons comment restimuler ces classes. Les structures d'accueil ont vocation à ne pas mourir et seront mobilisées lors des Vacances apprenantes.

De nouvelles précisions sur les protocoles seront apportées lors des prochains conseils de défense.

Monsieur Piednoir, je souhaite un assouplissement des conditions de fermeture de classes, mais ce serait prématuré.

Le bac de français s'étend sur deux semaines pour des raisons pratiques. Un examinateur reçoit 14 candidats par jour au maximum et entre 60 et 70 maximum au total. En outre, les conditions sanitaires imposent des garanties spécifiques.

Mme Roxana Maracineanu, ministre. – Avec le mouvement sportif et les organisateurs d'événements, notre méthode a été de viser une jauge à 100 % des capacités assises au 1^{er} juillet, sur décision du préfet. Auparavant, le taux de remplissage sera de 35 %

avec un plafond de 1 000 spectateurs au 19 mai, puis de 65 % avec un plafond de 5 000 spectateurs au 19 juin.

Nous comptons beaucoup sur les protocoles. Le pass sanitaire est une mesure très acceptée et souhaitée par tous. Les pratiquants sont déjà habitués à fournir un certificat médical pour s'inscrire à une course. La production du pass sanitaire, qui ne comporte aucune obligation de vaccination, leur sera naturelle. En France, nous avons la chance de disposer de tests et de vaccins gratuits.

La progressivité est acceptée par tous, avant de parvenir assez rapidement à une jauge pleine. Le pass sanitaire est essentiel pour les spectateurs comme pour les pratiquants et nous espérons une issue positive.

Monsieur Kern, le Gouvernement a la volonté très forte de rassurer le public de son retour dans les clubs. Nous voulons dire : « Vous pouvez y retourner en toute sécurité. »

Le sport est bon pour la santé. Il évite des facteurs de comorbidité. C'est un outil de prévention. Outre une campagne de communication, nous avons débloqué 15 millions d'euros pour les associations non employeuses *via* l'Agence nationale du sport ; les fédérations ont fourni un effort de redistribution des économies réalisées sur les événements annulés, et les associations ont préservé leur trésorerie en proposant du sport aux adhérents, le soir, le week-end ou lors des vacances scolaires. Les éducateurs sportifs ont droit au chômage partiel et une partie de la licence ou de l'adhésion peut être défiscalisée en étant requalifiée en don. Le Pass'Sport complète le dispositif.

Les buvettes suivront les règles de réouverture des restaurants. Avant le 9 juin, il faudra rapporter sa nourriture à son siège. Ensuite, la réouverture sera progressive. Le 30 juin, il sera possible de se restaurer à l'intérieur.

Les sports de contact chez les mineurs sont autorisés en intérieur dès le 19 mai. Ils ne le seront qu'au 1^{er} juillet chez les adultes, à l'intérieur. Des pratiques alternatives pourront être proposées à l'extérieur à partir du 9 juin.

Pour les pratiquants des compétitions, les seuils sont de 50, 500 et 2 500. Des départs décalés sont possibles, avec plusieurs blocs de 500 participants. Ces derniers ne portent pas de masque, d'où la différence avec les jauges des établissements recevant du public (ERP) circulant.

En tant que maman de quatre enfants de la maternelle au lycée, je voudrais revenir sur les liens avec l'école. Nous n'avons jamais reçu autant de mails des professeurs – deux fois par semaine pour chaque enfant. Nous sommes tenus au courant du projet pédagogique en permanence, dans une véritable alliance éducative. J'espère que cela continuera et que la fracture numérique sera dépassée, car c'est une grande avancée.

M. Laurent Lafon, président. – Merci, madame et monsieur les ministres. Vos réponses, dans ce flot d'informations et de dates, sont précieuses.

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

La réunion est close à 19 h 40.

Mercredi 12 mai 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Proposition de loi en faveur de l'engagement associatif - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons aujourd'hui, en deuxième lecture, la proposition de loi en faveur de l'engagement associatif de notre collègue député Sylvain Waserman déposée à l'Assemblée nationale le 4 avril 2018 et sur laquelle nous nous sommes déjà prononcés il y a plus de deux ans. La Conférence des présidents a accepté le 24 mars dernier que ce texte soit examiné cette fois selon la procédure de législation en commission (LEC) prévue au chapitre XIV *bis* du Règlement du Sénat. En conséquence, le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce uniquement en commission, et la séance plénière, programmée jeudi 20 mai prochain, sera réservée aux explications de vote et au vote du texte que nous allons élaborer ce matin. Notre réunion est ouverte à l'ensemble des sénateurs, mais seuls les membres de la commission de la culture présents sont autorisés à prendre part aux votes ; elle fait par ailleurs l'objet d'une captation vidéo à la demande sur le site Internet du Sénat.

Je vous propose d'ouvrir sans attendre la discussion générale en donnant la parole successivement à Pierre-Antoine Levi, rapporteur sur ce texte, puis à Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de l'engagement. Interviendront ensuite ceux d'entre vous qui souhaiteraient s'exprimer sur ce texte, en commençant par un orateur par groupe, comme il est d'usage au sein de notre commission.

M. Pierre-Antoine Levi, rapporteur. – Avant d'évoquer la proposition de loi en faveur de l'engagement associatif, permettez-moi de revenir sur le rôle et la situation des associations dans cette pandémie.

En juin dernier, les travaux du groupe de travail piloté par Jacques-Bernard Magner sur le secteur « Jeunesse et vie associative » ont montré, d'une part, que les associations ont joué un rôle essentiel pendant la crise de la covid pour le maintien du lien social et la résilience des territoires, et, d'autre part, qu'elles ont été frappées de plein fouet lors du premier confinement.

Les informations recueillies lors des auditions témoignent d'une forte incertitude pesant sur le secteur associatif. Celui-ci a certes fait preuve d'une très forte résilience après le premier confinement : la plupart des subventions ont été maintenues – je salue à ce propos l'État et les collectivités locales –, les bénévoles sont revenus, et l'emploi dans le secteur associatif est reparti à la hausse, alors que le reste du secteur privé continuait à peiner. Mais le deuxième confinement a marqué un nouvel arrêt brutal pour un grand nombre d'associations. Les conseils d'administration ont du mal à se tenir, et la motivation a chuté.

Concernant les associations employeuses, les chiffres de votre collègue Olivia Grégoire sont alarmants : en septembre 2020, 4 000 associations employeuses menacées de disparition et 30 000 au bord du dépôt de bilan. La situation s'est sans doute encore aggravée depuis.

Ce tableau sombre ne doit pas masquer les points de satisfaction et leurs d'espoir.

D'abord, un fonds d'urgence de 30 millions d'euros instauré par le quatrième collectif budgétaire pour l'économie sociale et solidaire (ESS) est accessible aux associations et opérationnel depuis fin janvier. Il reprend pour partie une recommandation de notre groupe de travail. L'enjeu est de faire connaître ce fonds aux associations concernées. Avec l'élargissement de la vaccination, le mélange de bénévoles et d'un public de vaccinés et de non-vaccinés pose de nouvelles questions et témoigne d'une volonté de relance de la vie associative.

Ensuite, la situation varie très fortement d'une association à l'autre.

Enfin, cette pandémie a montré l'envie de s'engager d'une proportion importante de la population, notamment de la jeunesse, et la nécessité d'accompagner les associations à se développer et à accueillir de nouveaux bénévoles.

Cette proposition de loi répond à un certain nombre de ces préoccupations et à plusieurs demandes du monde associatif : elle atténue la responsabilité financière des dirigeants des associations en cas de faute de gestion ; elle s'adresse aux jeunes afin de mieux leur faire connaître le monde associatif ; elle complète le dispositif d'abondement par les comptes en déshérence du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), qui finance notamment la formation des bénévoles.

Ce texte traduit l'émergence d'un consensus entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur plusieurs dispositions, dont l'article 1^{er} relatif à l'atténuation de la responsabilité financière des dirigeants associatifs et l'article 3 sur l'éligibilité au service civique des ressortissants algériens résidant légalement en France. C'est aussi le cas de l'article 1^{er bis} A, introduit par le Sénat et relevant à 19 le nombre de salariés permettant à une association de bénéficier de l'offre de service « Impact emploi ».

Concernant l'article 2, qui est relatif à une meilleure connaissance du rôle des associations et du tissu associatif local en milieu scolaire, l'Assemblée nationale a repris les modifications du Sénat en faveur de l'extension du dispositif dans les îles Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française portée par notre ancien collègue et rapporteur de ce texte en première lecture, Antoine Karam, ainsi que de l'exclusion du primaire, axé sur l'apprentissage des fondamentaux, dans la sensibilisation à la vie associative en milieu scolaire, conformément à l'amendement de Jean-Pierre Grand. Les modifications de l'Assemblée nationale sur cet article étant rédactionnelles, je vous proposerai de l'adopter conforme.

L'article 1^{er bis} a été profondément modifié par l'Assemblée nationale. L'opportunité de financer le FDVA par les comptes des associations en déshérence n'est plus à démontrer. D'ailleurs, un mécanisme inséré dans la loi de finances de 2020 repose sur l'attribution d'un pourcentage défini chaque année en loi de finances des sommes acquises par l'État au titre de l'ensemble des comptes tombés en déshérence. Ce pourcentage est fixé à 20 % pour 2021, soit un abondement supplémentaire du FDVA de 19 millions d'euros. Il s'agit de renforcer l'information de la Caisse des dépôts et consignations, qui conserve les comptes jusqu'à la déshérence, afin qu'elle puisse classer ces sommes par « type de propriétaire » et flécher les comptes en déshérence des associations vers le FDVA.

La nouvelle rédaction de l'article 1^{er} *bis* reprend l'article 3 de la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations, dont vous étiez l'auteure, et qui va être examinée par la commission des lois en LEC tout à l'heure. Je vous proposerai un amendement de coordination afin de rendre les deux versions strictement identiques.

La navette parlementaire a toutefois fait apparaître des divergences entre nos deux assemblées. Ainsi, l'Assemblée nationale a supprimé quatre articles introduits en première lecture par le Sénat, à commencer par l'article 1^{er} *ter* introduisant la rémunération d'un jour du congé engagement pouvant être pris par tout salarié responsable d'une association, et l'article 1^{er} *quater* visant à accorder un crédit d'impôt pour les salariés ayant recours au congé d'engagement dans la limite d'un montant égal à trois jours de rémunération. Michel Savin, auteur de ces deux amendements en première lecture, propose leur rétablissement. Je n'y suis pas favorable.

Lors des auditions, d'autres idées pour promouvoir l'engagement bénévole qui me semblent intéressantes ont émergé, par exemple la possibilité de prendre en compte l'engagement associatif dans le calcul de la retraite, d'autant que la réforme des retraites reviendra devant le Parlement. Toutefois, l'article 40 de la Constitution ne me permet pas de déposer un amendement en ce sens.

L'article 4 visait à exclure les stages de moins de deux mois dans le décompte du nombre maximal de stagiaires pouvant être accueillis par une structure associative ; je n'ai pas proposé son rétablissement, car les associations n'y étaient pas favorables.

Enfin, l'article 5, issu d'un amendement de Jean-Pierre Grand, introduisait la possibilité pour toute association de demander au préfet de se prononcer sur son caractère d'intérêt général, qui s'imposerait ensuite à toutes les administrations, y compris l'administration fiscale. Les associations, avec lesquelles j'ai beaucoup échangé, sont désireuses d'une vraie reconnaissance de leurs missions d'intérêt général.

Toutefois, tel que rédigé, cet article me semble contreproductif et risque d'entraîner des charges et des contrôles supplémentaires pour les associations. Par ailleurs, il est sujet à confusion entre la reconnaissance de l'intérêt général et la possibilité pour une association de délivrer un reçu fiscal pour don. Ainsi, même dans une association reconnue d'intérêt général au sens de Bercy, un don n'est pas constitué s'il donne lieu à une contrepartie qu'elle soit directe ou indirecte. C'est la raison pour laquelle je n'ai pas déposé d'amendement pour rétablir cet article. Mais il est important que la Nation reconnaisse le rôle joué par les associations, comme la commission l'avait appelé de ses vœux en juin dernier.

Trop peu de préconisations du rapport de 2016 du Haut Conseil à la vie associative (HCVA) sur l'intérêt général ont été reprises, alors que plusieurs d'entre elles ne relèvent pas du domaine de la loi. La crise a montré que l'intérêt général ne peut être uniquement pris en compte sous le seul prisme fiscal et économique. J'espère que des avancées pourront être faites prochainement sur ce point.

Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement. – Je me réjouis de l'examen de cette proposition de loi de M. Wasserman qui a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 9 mai 2019. C'est une première étape dans la reconnaissance de l'engagement associatif et la levée des freins, qui sont exacerbés par la crise sanitaire. L'esprit de ce texte est de protéger et d'accompagner l'engagement associatif,

en particulier celui des dirigeants. Il était nécessaire de poser un autre regard sur ces bénévoles non professionnels pourtant essentiels à notre société, et de leur donner des marques de confiance.

Il convient de le rappeler, nos associations ont joué un rôle primordial durant cette crise. Elles ont été le cœur battant de nos territoires, ont maintenu durant ces quatorze mois très difficiles le lien social fortement éprouvé, et ont largement favorisé le « vivre ensemble ». C'est un privilège d'avoir porté cet engagement au travers de l'examen de ce texte à l'Assemblée nationale et aujourd'hui au Sénat.

Le monde associatif représente 1,5 million d'associations, 22 millions de bénévoles, un emploi sur dix du secteur privé ; nous devons plus que jamais nous tenir à leurs côtés. Des réponses ont été apportées, mais elles ne sont pas suffisantes, car plus la crise dure, plus apparaissent de nouvelles conséquences. Vous l'avez souligné, monsieur le président, il faudra insuffler un nouvel élan pour accompagner les nouvelles adhésions et le retour dans l'engagement associatif, ce qui passera par l'adoption de ce texte.

Les associations sont le trésor de notre démocratie, elles accompagnent leurs dirigeants et les bénéficiaires. Si nous parvenons à l'adoption de cette proposition de loi, qui a été améliorée au cours de la navette, elle deviendra effective dans un moment de bascule où elle est très attendue par le secteur associatif. Les nombreux échanges que vous avez menés, monsieur le rapporteur, illustrent le consensus qui s'est dégagé sur ce texte avant tout protecteur.

C'est la première fois dans une organisation gouvernementale que le mot « engagement » apparaît, et que l'on s'intéresse à la façon dont on accompagne les enfants dès le plus jeune âge dans un parcours d'engagement. À cet égard, les articles 2 et 3 permettent, génération après génération, de transmettre le goût de l'engagement et de la territorialité de celui-ci, et l'école en est la première étape. En tout état de cause, la notion de l'intérêt général n'est pas de nature fiscale – même si la seule définition qui existe aujourd'hui est celle-là. À la veille de l'anniversaire des 120 ans de la loi de 1901 et à l'issue de cette année particulière, il est essentiel d'agir avec le HCVA en s'appuyant sur les rapports produits depuis 2015, notamment ceux qu'il a rédigés, pour être à la hauteur de cet anniversaire, redonner le goût de la générosité, de l'engagement associatif dans un monde en pleine évolution, et de remercier les bénévoles.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement émet un avis favorable à la présente proposition de loi.

M. Claude Kern. – Je remercie M. le rapporteur de son analyse très fine et salue Mme la secrétaire d'État pour sa reconnaissance de l'engagement associatif. Cette proposition de loi permet d'examiner des mesures concrètes en faveur de ce secteur largement malmené et victime aujourd'hui d'une carence des engagements, dont les ressorts principaux sont la volonté d'être utile à la société et de lutter contre les injustices. Dans le monde associatif, les valeurs essentielles sont la fraternité et la solidarité. Les bénévoles d'aujourd'hui souhaitent aussi que l'engagement leur apporte un épanouissement personnel et donne un sens à leur vie.

Je salue le consensus qui s'est dégagé avec l'Assemblée nationale sur certains articles. Dans la mesure où le fonctionnement des associations repose largement sur le bénévolat, il est effectivement important de donner un gage de la pérennisation de leur engagement. L'abondement du FDVA va dans le bon sens. Monsieur le rapporteur, vous avez

parlé aujourd'hui de 19 millions d'euros dans un premier temps, quand l'estimation du Haut Conseil est de 100 millions d'euros. Nous avons encore des efforts à faire... Il faut néanmoins se féliciter que l'engagement associatif soit favorisé pour les plus jeunes à l'article 2.

De nombreux points restent néanmoins en suspens, qui nous interrogent sur la pérennisation de la vie associative.

Le secteur associatif a été rudement éprouvé, tant par les mesures déstabilisantes prises depuis le début du quinquennat, telles que la suppression des contrats aidés, de surcroît sans réelle concertation, la diminution des moyens publics ou encore les conséquences sur la générosité publique de la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), que par les effets de la crise sanitaire.

S'agissant des crédits dédiés au développement de la vie associative, il y a un delta qui reste, lié à la disparition de la réserve parlementaire, qui avoisinait les 50 millions d'euros.

Je regrette qu'en deuxième lecture l'Assemblée nationale ait supprimé deux ajouts du Sénat, à savoir l'allègement des contraintes des associations sur le nombre de stagiaires, et la reconnaissance du caractère d'intérêt général des associations par le préfet.

Le groupe Union Centriste votera le présent texte.

M. Cédric Vial. – Je remercie M. le rapporteur de sa présentation. Quel important sujet ! La vie associative est l'une des principales richesses de notre pays, et l'engagement désintéressé de millions de bénévoles l'un de ses fondements en contribuant à donner du sens à notre vie collective. Encore plus que ce à quoi il sert, il est important de reconnaître ce qu'il signifie : donner de son temps, de son expérience au profit d'une cause, qu'elle soit sociale, caritative, sportive, c'est faire don d'une partie de soi pour les autres, c'est faire société.

Il est donc aisé de faire consensus autour de ces valeurs pour favoriser le volontariat, tel que celui des sapeurs-pompiers qui aurait mérité de figurer dans le texte. Nous partageons les motivations à la genèse de ce texte.

Pourtant, la situation de l'engagement associatif ne sera guère différente après l'adoption de ce texte, son titre étant la partie la plus ambitieuse. Mais toute avancée doit être saluée, à l'instar de tout signe de reconnaissance envers l'engagement associatif.

C'est pourquoi le groupe Les Républicains votera ce texte.

M. Lucien Stanzione. – Je voudrais d'abord remercier M. le rapporteur de son exposé et de l'animation des travaux de la commission. Pour le groupe socialiste, écologiste et républicain, le tissu associatif et l'ensemble des associations qui le composent et maillent le territoire sont au cœur des enjeux de notre pays. Mobilisant des millions de personnes, les associations font partie du quotidien de nos concitoyens et sont importantes pour répondre à leurs besoins sociaux, en entretenant le lien social – surtout dans une période comme celle que nous traversons. Nous regrettons néanmoins que cette proposition de loi se limite à une dimension assez restreinte de l'engagement.

Pour autant, on ne peut que se féliciter des mesures adoptées conformes par les deux assemblées en vue d'atténuer la responsabilité financière des dirigeants associatifs bénévoles en cas de faute de gestion – article 1^{er} –, de porter de 10 à 20 le nombre de salariés

en deçà duquel une association peut avoir recours au dispositif « Impact emploi » - article 1^{er} bis A –, et de rendre éligible au service civique les ressortissants algériens résidant légalement en France.

Reprenant l'amendement de Jacques-Bernard Magner dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, la remise d'un rapport pour l'affectation des montants des comptes associatifs inactifs au FDVA a ensuite été intégrée dans une autre proposition de loi. Le HCVA estime à 100 millions d'euros les sommes qui pourraient être mobilisées.

Les dispositions relatives au congé et à la rémunération des bénévoles ont été supprimées. Il nous reste à débattre de la sensibilisation des collégiens et lycéens à la vie associative. On ne peut s'opposer à cette adjonction dans les programmes, mais on est en droit d'émettre quelques doutes sur la façon dont elle sera traitée au vu de l'inflation des programmes scolaires – est-ce vraiment au Parlement de légiférer sur un contenu qui relève du Conseil supérieur des programmes ?

Je m'interroge également sur la suppression par l'Assemblée nationale de la fin de la limitation du nombre de stagiaires pouvant être accueillis dans les structures administratives. Si cette suppression est protectrice pour l'emploi et permet de limiter le recours à des stages précaires et mal rémunérés, on peut s'interroger sur son bien-fondé notamment dans le contexte actuel où le secteur doit faire face à de nombreuses difficultés.

En dépit de ces quelques réserves, le groupe socialiste, écologiste et républicain ne présentera pas d'amendements et soutiendra cette proposition de loi.

M. Thomas Dossus. – À mon tour de remercier M. le rapporteur de son analyse. Cette proposition de loi a été déposée voilà plus de trois ans à l'Assemblée nationale. Les associations, durement frappées par la crise, attendent impatiemment sa mise en œuvre, car ce texte – tout comme celui sur la trésorerie des associations – comporte des avancées. Mais, et cela a été dit, nos associations culturelles et sportives ont été durement touchées par la crise et ce texte, tout comme d'ailleurs les nouveaux carcans visant la liberté d'association dans le projet de loi « séparatismes », ne remédieront pas à leurs situations. La vitalité associative comme la liberté d'association sont les poumons de notre « vivre ensemble ». À cet égard, la reprise des activités associatives à l'issue du confinement sera cruciale.

En 2020, la plupart des collectivités ont maintenu leur soutien aux associations. Pour 2021, les premières remontées sont inquiétantes, les associations risquant de faire office de variable d'ajustement en raison des pressions pesant sur les budgets locaux. Pourtant, une subvention pour une association n'est pas un coût pour la collectivité, mais un investissement au service du lien social. C'est pourquoi les associations doivent être intégrées dans un plan de relance à destination de ce secteur essentiel.

En conséquence, les membres du groupe Écologiste-Solidarité et territoires voteront ce texte.

Mme Céline Brulin. – Nous soutiendrons ce texte, car il comporte un certain nombre d'avancées pour les associations, qui en ont grand besoin en ce moment. Il sera complété par la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations, débattue aujourd'hui au sein de la commission des lois.

Je souscris aux propos de M. Kern : les abondements du FDVA ne rivalisent pas avec la réserve parlementaire... J'ai d'ailleurs sollicité le préfet dans mon département afin de remédier aux inégalités territoriales dans l'attribution de fonds. Les associations qui œuvrent en milieu rural en seraient moins bénéficiaires que d'autres.

Ce texte est bienvenu, mais ne répond pas à l'ampleur des besoins. Avec la crise, les associations sont dans des situations très difficiles, tant du point de vue financier que des forces vives qu'elles vont devoir mobiliser. Or, on n'a jamais autant eu besoin d'elles pour recréer du lien social. Nous voterons ce texte.

M. Michel Savin. – Le bénévolat est au cœur de l'engagement associatif. Il ne faudrait pas qu'il soit fragilisé par la crise. Le statut de bénévole doit être mieux reconnu et valorisé, dans les actes et pas seulement dans les discours. C'est pourquoi j'avais proposé d'ouvrir le congé de formation aux salariés exerçant des activités bénévoles, comme pour ceux qui exercent un mandat électoral ou des fonctions syndicales. Les dirigeants d'association ou les trésoriers ont en effet des responsabilités importantes. Cet amendement avait été adopté en première lecture par le Sénat, contre l'avis de la commission, avec un sous-amendement de Mme Laborde. Les bénévoles demandent à être mieux formés. Quand un bénévole encadre des enfants dans un club sportif, il doit non seulement être formé à l'activité sportive, mais aussi être sensibilisé aux questions relatives aux violences sexuelles, au dopage, au racisme, etc. J'ai entendu les propos de notre rapporteur. Mes amendements étaient des amendements d'appel. On ne peut pas rester sans faire de proposition pour l'avenir. La possibilité de prendre en compte l'engagement associatif dans le calcul de la retraite est à développer. Je retire mes amendements pour faciliter l'adoption de cette proposition de loi.

M. Jacques Gersperrin. – Je n'ai pas déposé d'amendements, car mes propositions n'avaient pas de lien direct avec le texte. Il me semble souhaitable que la licence et les cotisations, notamment à des associations sportives affiliées à une fédération sportive, puissent être défiscalisées au même titre que les dons. Je lance donc un appel au Gouvernement et à notre rapporteur pour trouver une solution.

M. Laurent Lafon, président. – Nous avons donc des amendements d'appel et des appels à amendement !

Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État. – Je me félicite de l'unanimité qui se dégage pour soutenir l'engagement associatif. Monsieur Savin, je partage votre point de vue sur l'accompagnement des dirigeants d'association. La formation est un élément essentiel pour inciter à la prise de responsabilités. Le premier frein est le manque d'informations ou le non-recours au droit. Le compte d'engagement citoyen, pour lequel nous nous sommes battus, est entré en vigueur. Pendant trois ans, il n'était pas effectif. Il permet d'acquérir des droits, au titre des activités bénévoles, qui peuvent être inscrits sur le compte personnel de formation, à hauteur de 740 euros par an d'engagement. Il mérite d'être mieux connu.

La mesure visant à exclure les stages de deux mois du décompte du nombre maximal de stagiaires pouvant être accueillis par une structure a été supprimée à la suite d'échanges avec les acteurs associatifs. Il reste toutefois possible d'accueillir plus de jeunes avec les missions d'intérêt général dans le cadre du service national universel (SNU), même si la durée est plafonnée à quinze jours. Cela permet une sensibilisation. Plus généralement, nos associations ont besoin de l'engagement humain des bénévoles comme des adhérents. Il faut aussi leur faciliter la vie sur le plan administratif, fiscal ou juridique. C'est le sens du système

« Votre compte association », guichet unique qui facilite les démarches administratives, ou du CEC. Cela passe aussi par un changement d'attitude des administrations fiscales, avec une présomption positive. La première étape a été pendant la crise de garantir aux associations un alignement sur le droit commun et l'accès à l'ensemble des aides.

M. Pierre-Antoine Levi, rapporteur. – Je salue cette belle unanimité dans vos interventions à quelques jours du 120^e anniversaire de la loi de 1901. Cette proposition de loi est très attendue par les dirigeants d'association. C'est pourquoi il est important de parvenir à un accord. Je remercie M. Savin pour le retrait de ses amendements. Ses arguments ont été entendus. La possibilité de prendre en compte l'engagement associatif dans le calcul de la retraite semble une piste intéressante qui correspond aux attentes des dirigeants d'association.

EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

Article 1^{er} bis

M. Pierre-Antoine Levi, rapporteur. – L'amendement COM-4 est un amendement de coordination. Il vise à rendre cet article identique avec l'article 3 de la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations, que la commission des lois examine en LEC tout à l'heure.

L'amendement COM-4 de coordination, accepté par le Gouvernement, est adopté.

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

Article 1^{er} ter (Supprimé)

M. Thomas Dossus. – Je connais le peu d'appétence du Sénat pour les demandes de rapport. Toutefois, le congé d'engagement associatif, instauré par la loi Égalité et citoyenneté de 2017, n'a jamais fait l'objet d'une évaluation, malgré la préconisation du rapport *Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement*, remis au Premier ministre le 8 juin 2018. L'amendement COM-5 a donc pour objet de demander au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement afin d'évaluer le nombre de salariés ayant bénéficié de cette mesure et de recenser les modalités prévues par les accords d'entreprise ou de branche en matière de nombre de jours accordés et de maintien de la rémunération.

M. Pierre-Antoine Levi, rapporteur. – Comme pour toute demande de rapport, avis défavorable... J'ajoute que le ministère ne dispose pas des informations pour le réaliser, faute de remontées des entreprises sur ce congé.

Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État. – Même avis, pour les mêmes raisons. Le Gouvernement, en effet, n'a pas les informations demandées. Le premier rapport s'était appuyé sur un sondage de l'Institut français d'opinion publique (IFOP).

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

L'amendement COM-1 rectifié est retiré.

L'article 1^{er} ter demeure supprimé.

Article 1^{er} quater (Supprimé)

L'amendement COM-2 rectifié est retiré.

L'article 1^{er} quater demeure supprimé.

Article additionnel après l'article 1^{er} quater (Supprimé)

L'amendement COM-3 rectifié est retiré.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 4 (Supprimé)

L'article 4 demeure supprimé.

Article 5 (Supprimé)

L'article 5 demeure supprimé.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} bis			
M. LEVI, rapporteur	4	amendement de coordination	Adopté
Article 1^{er} ter (Supprimé)			
M. DOSSUS	5	demande de rapport sur le recours au congé d'engagement	Rejeté
M. SAVIN	1 rect.	mise en place de la rémunération d'un jour pour le congé engagement des dirigeants d'association (sur les 6 jours de congés prévus)	Retiré
Article 1^{er} quater (Supprimé)			
M. SAVIN	2 rect.	crédit d'impôt égal à la rémunération journalière dans le cadre de la prise d'un congé d'engagement (limite de 3 jours)	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er} quater (Supprimé)			
M. SAVIN	3 rect.	demande de rapport sur la situation des associations et du bénévolat du fait de la crise de la covid	Retiré

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 9 h 50.

Mise en œuvre de la réforme du premier cycle des études de santé - Présentation du rapport d'information

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – Cette mission d'information « éclair » que le président m'a confiée début avril est née du constat que la situation particulière des étudiants en santé méritait un traitement spécifique, hors du champ de la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante dont il est le rapporteur.

En effet, alors que tous les étudiants sont affectés par les conséquences pédagogiques, financières et sociales de la crise sanitaire, ceux inscrits en première année d'études de santé doivent aussi subir les très nombreux dysfonctionnements de la réforme de l'accès aux études de santé, dont l'année universitaire 2020-2021 est la première année de mise en œuvre.

Compte tenu de l'urgence à répondre au désarroi et à la colère des étudiants et de leurs parents – nous avons tous été sollicités par les collectifs PASS/L.AS –, il était important que notre commission s'empare de ce sujet.

Au cours des 17 auditions que j'ai menées, j'ai tenu à échanger avec l'ensemble des parties prenantes – étudiants, parents, universitaires, professionnels de santé et ministères co-pilotes de la réforme – afin de me forger ma propre opinion. Mon rapport s'attache ainsi à dresser un état des lieux le plus exhaustif possible de la situation et à apporter des réponses pour la promotion actuelle et les suivantes.

Brièvement, en quoi consiste la réforme de l'accès aux études de santé prévue par la loi du 24 juillet 2019 ?

Depuis 2010, l'accès aux filières dites « MMOP » – pour médecine, maïeutique, odontologie et pharmacie – s'effectuait à partir de la première année commune à l'entrée dans les études de santé ou PACES. Cette année commune présentait certains avantages – lisibilité, équité de traitement, exigence d'excellence, tronc commun, faible coût –, mais elle était surtout décriée pour mener à l'échec un grand nombre d'étudiants qui, après une ou deux années de « bachotage », devaient « repartir de zéro » faute de se voir reconnaître les connaissances acquises.

La réforme de 2019, dont notre commission s'était saisie pour avis avec pour rapporteur Laurent Lafon, poursuit trois grands objectifs faisant largement consensus : la réussite des étudiants et la progression dans les études ; la diversification des profils des étudiants en santé – pour sortir du stéréotype du bachelier scientifique mention « très bien » issu d'un milieu social favorisé et originaire d'une grande ville – ; une meilleure répartition territoriale de l'offre de formation en santé.

Le nouveau dispositif substitue à l'ancienne PACES deux nouvelles voies d'accès aux filières MMOP, le parcours spécifique « accès santé » dit « PASS » et la licence « accès

santé » dite « L.AS ». Ces deux parcours permettent aux étudiants de valider des crédits universitaires et de poursuivre leur parcours d'études, même en cas de non-admission en MMOP. La nouvelle architecture est, il faut le souligner, particulièrement complexe à appréhender.

D'un constat unanime, la mise en œuvre de la réforme se caractérise d'abord par de très nombreux manquements en termes de communication, observables à plusieurs niveaux :

- à l'égard des étudiants, à qui les objectifs de la réforme ont été mal présentés et ses modalités insuffisamment expliquées ;
- entre acteurs universitaires, qui ont peu, voire pas, dialogué, alors que la réforme ne concerne pas seulement les unités de formation et de recherche (UFR) de santé, mais l'ensemble des composantes disciplinaires au sein des universités ;
- à destination des professionnels de santé, qui n'ont pas été formellement consultés ni associés.

Ces défaillances sont à l'origine de mauvaises interprétations, d'idées fausses, d'incompréhensions, de choix d'orientation par défaut et, *in fine*, d'une très mauvaise acceptabilité de la réforme.

À ces erreurs de communication vient s'ajouter un manque inacceptable de transparence sur le nombre de places ouvertes en filières MMOP, sujet qui a cristallisé la colère des collectifs d'étudiants et de parents. Alors que les textes réglementaires prévoyaient une publication au plus tard le 31 mars 2020, plus d'un an plus tard, alors que les étudiants entamaient la deuxième session d'examens, toutes les universités n'avaient pas encore rendu public leur *numerus apertus* (qui a remplacé le *numerus clausus*).

Ce déficit de transparence concerne aussi les modalités d'évaluation qui, dans certaines universités, n'ont pas été communiquées à temps ou de manière suffisamment étayée. Les étudiants ont ainsi eu le sentiment d'être maintenus dans une incertitude permanente, de découvrir les règles au fil de l'eau.

Autre lacune en matière de transparence qui concerne cette fois-ci les futurs bacheliers 2021 : ceux-ci ont terminé de formuler leurs vœux sur Parcoursup, le 8 avril dernier, sans avoir nécessairement eu connaissance du nombre de places ouvertes dans chacun des parcours de formation permettant d'accéder aux filières MMOP.

Pour déterminer le nombre de places ouvertes en 2^{ème} année de MMOP, le ministère de l'enseignement supérieur a procédé en deux temps :

- il a d'abord isolé le cas des doublants PACES pour lesquels le nombre de places a été sanctuarisé afin de leur assurer une équité de traitement par rapport aux doublants des années précédentes : c'est l'objet de l'arrêté du 25 janvier 2021 ;
- il a ensuite défini, avec chaque université, le nombre de places ouvertes aux étudiants de PASS et de L.AS, dans un double objectif d'augmentation du taux de réussite par rapport aux années précédentes et de création de places.

Alors que toutes les universités n'avaient pas encore publié le nombre de places ouvertes aux primants PASS/L.AS, le 30 mars dernier, la ministre a annoncé une augmentation, au niveau national, de 14,3 % du nombre de places, soit 2 000 supplémentaires, au seul bénéfice des étudiants de PASS et de L.AS.

Parallèlement à cette deuxième étape, ont été déterminés, dans le cadre de concertations régionales menées par les Agences régionales de santé (ARS), des objectifs régionaux de professionnels de santé à former sur cinq ans. Ces données ont été remontées à l'Observatoire national de la démographie des professions de santé (ONDPS) qui a ensuite déterminé un objectif national de professionnels de santé à former sur cinq ans, représentant également une augmentation de l'ordre de 14 %.

Cette méthode de détermination des capacités d'accueil a été retoquée il y a 15 jours par le Conseil d'État, qui avait été saisi par des étudiants en PASS. La juridiction administrative a estimé, d'une part, que cette méthode ne laissait qu'un nombre de places résiduel aux étudiants en PASS, d'autre part, qu'elle était juridiquement fragile car ne reposant que sur les taux de réussite constatés par le passé. L'exécution de l'arrêté du 25 janvier dernier a donc été suspendue, ajoutant de la confusion à une situation déjà très chaotique.

Un nouvel arrêté a été publié par le ministère en fin de semaine dernière. Tenant compte des remarques du Conseil d'État, il précise les critères pris en compte pour déterminer le nombre de places réservées aux doublants PACES, au premier rang desquels les capacités d'accueil globales en deuxième année – ce qui n'était pas le cas dans le précédent arrêté.

Ces capacités d'accueil, listées en annexe de l'arrêté, appellent trois observations :

- il existe de grandes disparités d'une université à l'autre ;
- dans 10 universités, le nombre de places réservées aux doublants PACES est plus élevé que le nombre de places dédiées aux étudiants de PASS et de L.AS ;
- le pourcentage de places attribuées aux primants PASS/L.AS est très hétérogène, allant de 37 % à 72 % selon les universités.

Toutes les auditions que j'ai menées montrent également que la réforme a été insuffisamment préparée et pas assez pilotée.

Au niveau du ministère de l'enseignement supérieur tout d'abord, il y a clairement eu un manque d'anticipation : la dimension transdisciplinaire n'a pas été prise en compte à sa juste mesure ; l'année de transition, faisant coexister trois populations d'étudiants (doublants PACES, PASS et L.AS), n'a pas été bien préparée ; la gestion des flux d'étudiants, en particulier pour l'accès en L.AS 2, n'a pas été travaillée en amont.

À cela s'ajoute un déficit de pilotage national, relevé par les universités elles-mêmes. Le respect du principe de leur autonomie n'empêchait pas la mise en place d'un socle minimal d'harmonisation des pratiques afin de garantir l'équité de traitement des étudiants sur le territoire.

Au niveau des universités ensuite, le temps a indéniablement manqué pour appréhender la mécanique complexe de la réforme et se l'approprier. Le calendrier très contraint entre la publication des textes réglementaires (à l'automne 2019) et l'entrée en

vigueur du nouveau système (rentrée 2020) ne permettait pas la mise en œuvre de la réforme dans de bonnes conditions. Dès 2019, notre commission, par la voix de son rapporteur, avait émis de sérieux doutes sur la faisabilité d'une mise en œuvre aussi rapide ; elle avait d'ailleurs adopté un amendement pour reporter d'un an l'entrée en vigueur de la réforme.

Cette impréparation générale explique les très nombreuses disparités constatées sur le terrain :

- entre universités – il y a autant de réformes que d'universités ! – : disparités dans les formules choisies, dans le contenu pédagogique des enseignements, dans les modalités d'évaluation ;
- entre étudiants d'universités différentes, mais aussi entre étudiants d'une même université.

Ce manque de cadrage national est aussi à l'origine de dysfonctionnements dont les étudiants sont les premières victimes :

- l'absence de choix, dans certaines universités, de la mineure disciplinaire en PASS ou de la L.AS, ce qui est contraire à l'esprit de la réforme ;
- la non-adaptation des programmes, nombre d'étudiants ayant dû mener « deux années en une » ; cette surcharge de travail va elle aussi à l'encontre des fondamentaux de la réforme ;
- des incertitudes sur la gestion des flux : à ce jour, ni le ministère, ni les universités ne sont en mesure de garantir un nombre suffisant de places en L.AS 2, alors qu'il s'agit d'une condition *sine qua non* pour la réussite du nouveau dispositif.

Face à la multiplication des difficultés et à une contestation grandissante de la part des étudiants et des parents, la réaction du ministère de l'enseignement supérieur a été trop tardive. Des initiatives allant dans le sens d'un cadrage plus serré ont été prises ces derniers mois – mise en place d'un comité national de pilotage, envoi d'un *vade-mecum* aux universités, installation de comités de suivi de la réforme dans les universités, nomination d'une chargée de mission spécifiquement dédiée à la réforme – mais le mal est déjà fait pour la promotion actuelle...

La mise en œuvre de la réforme révèle aussi l'absence de programmation financière, alors que le nouveau dispositif est beaucoup plus coûteux que l'ancien. Notre commission avait relevé ce point dès 2019 et notre rapporteur pour l'enseignement supérieur avait réitéré nos inquiétudes lors des exercices budgétaires 2020 et 2021.

Deux enveloppes de 17 millions d'euros et de 19 millions d'euros ont été successivement budgétées en lois de finances pour 2020 et pour 2021, mais elles ne suffiront pas à répondre aux besoins de formation générés par l'ampleur de la réforme, en particulier en deuxième cycle, qu'il s'agisse des locaux, des matériels, des terrains de stages ou des personnels encadrants. Faute d'une véritable budgétisation de ces besoins, c'est la qualité de la formation qui risque *in fine* de se dégrader.

Au-delà de ces aspects liés à la mise en œuvre de la réforme, j'ai une interrogation sur le fond même de son architecture. Les universités qui s'en sortent le mieux sont celles qui en étaient préfiguratrices – comme l'Université d'Angers ou l'Université de Paris – et celles qui

ont choisi de ne pas ouvrir de PASS mais de ne mettre en place que des L.AS – c'est le cas des universités de Strasbourg, de Caen, de Créteil, de Poitiers et de l'Institut catholique de Lille.

Les textes réglementaires n'obligent en effet pas à la mise en place de la formule bicéphale PASS/L.AS, mais laissent la possibilité de créer plusieurs L.AS comme autant de formations permettant d'accéder aux filières MMOP. Cette option semble susciter beaucoup moins de contestations locales et offrir une bien meilleure compréhension de la réforme. Je m'interroge donc, pour l'avenir, sur la pertinence du maintien des PASS et sur la possibilité de basculer progressivement vers une organisation « tout L.AS ».

L'irruption de la crise sanitaire a évidemment été un facteur aggravant :

- pour les étudiants, qui ont eu le sentiment de subir une « double peine » ; le suivi des cours à distance n'a fait qu'amplifier les difficultés liées à la seule réforme ;
- pour les universités, qui ont logiquement donné la priorité à la gestion de la crise et qui n'ont donc pas été en mesure de mener les concertations nécessaires à sa préparation.

Compte tenu des risques que faisait peser ce contexte exceptionnel sur le bon déploiement d'une réforme déjà très complexe, le ministère aurait dû reporter son entrée en vigueur d'un an. Il est désormais un peu trop facile de s'abriter derrière la crise pour expliquer les dysfonctionnements constatés sur le terrain. Indépendamment de la crise, la réforme a été mal anticipée et trop vite appliquée.

Mon premier axe de recommandations concerne la promotion actuelle qui « paye les pots cassés » d'une mise en œuvre défailante de la réforme. Il n'existe malheureusement pas de « solution miracle » : en effet, toute mesure prise à son bénéfice risque d'avoir des conséquences sur la prochaine cohorte d'étudiants, ne faisant que reporter les difficultés sur l'année suivante...

Premièrement : pour tous les étudiants en PASS et L.AS, favoriser la validation de leur année universitaire conformément aux objectifs de progression et de réussite dans le parcours d'études :

- en adaptant les modalités de contrôle des connaissances du second semestre (suppression des notes éliminatoires) ;
- en rendant impérative l'organisation des examens de la seconde session (rattrapage) et en leur conférant un niveau de difficulté moindre que les examens de première session.

Deuxièmement : pour les étudiants en PASS, mettre en œuvre différents niveaux de réponse en fonction de leurs résultats :

- leur réattribuer les places en MMOP non pourvues par les étudiants en L.AS (fongibilité des places) ;
- pour ceux qui ont validé leur année universitaire, mais qui n'ont pas été pris en MMOP, leur permettre soit, à titre exceptionnel, de redoubler en PASS, soit de poursuivre en L.AS 2 dans la discipline correspondant à la mineure suivie en PASS, tout en bénéficiant d'un accompagnement spécifique ;

- pour ceux qui n'ont pas validé leur année universitaire :

. mais qui ont validé leur « majeure santé » : leur permettre le redoublement en PASS ou la poursuite en L.AS 2 ;

. mais qui ont validé leur mineure disciplinaire : leur permettre de continuer en L.AS 2, en bénéficiant d'un accompagnement spécifique ;

- pour ceux qui n'ont rien validé à l'issue de la seconde session (rattrapage), leur garantir une affectation dans la licence de leur choix.

Troisièmement : pour les étudiants en L. AS, mettre en œuvre différents niveaux de réponse en fonction de leurs résultats :

- pour ceux qui ont validé leur année, mais qui n'ont pas été pris en MMOP, leur garantir une place dans la L.AS 2 correspondant à leur L.AS 1 et un taux de réussite l'an prochain pour l'accès en MMOP au moins égal à celui des promotions précédentes ;

- pour ceux qui n'ont validé ni leur majeure disciplinaire, ni leur mineure « santé » à l'issue de la seconde session (rattrapage), leur garantir une affectation dans la licence de leur choix ;

- permettre aux étudiants de L.AS 1 qui le souhaitent de ne pas candidater en MMOP dès la fin de la première année, mais de « réserver » cette première chance pour l'année de L.AS 2 (« droit au remords »).

Quatrièmement : assurer un nombre de places suffisant en L.AS 2 et proposer une large offre de L.AS 2 :

- afin de garantir à la promotion d'étudiants PASS/L.AS actuelle l'effectivité de la seconde chance et le même taux de réussite que les promotions précédentes, leur assurer une place en L.AS 2 ;

- afin que ces étudiants puissent poursuivre dans la L.AS 2 correspondant à leur parcours d'études :

. ouvrir des L.AS 2 dans toutes les disciplines correspondant aux L.AS 1 et aux mineures dispensées en PASS ;

. dans le cas où cette condition ne serait pas assurée, leur proposer une place dans une L.AS 2 relevant du même domaine.

Mon deuxième axe de recommandations concerne les prochaines promotions, l'objectif étant d'éviter que les mêmes erreurs ne se reproduisent.

Premièrement : repenser l'information et l'accompagnement des lycéens et des étudiants :

- pour les lycéens : leur permettre de choisir entre PASS et L.AS en toute connaissance de cause, en fonction de leurs aptitudes et de leurs appétences :

. en formant les conseillers d'orientation et les professeurs principaux à la réforme (logique de progression et de réussite, intérêt de la L.AS en termes d'ouverture disciplinaire, modalités de la seconde chance...);

. en améliorant sur Parcoursup les descriptifs des mineures en PASS et des L.AS (contenu, modalités d'évaluation, débouchés...).

- pour les étudiants : leur donner les moyens de s'approprier le nouveau système :

. en les informant en amont des modalités de leur formation, de leur évaluation et de leur sélection ;

. en mettant en place des dispositifs d'accompagnement spécifiques à chaque profil d'étudiant ;

. en créant, dans les universités, une cellule administrative et pédagogique dédiée au suivi et à l'accompagnement des étudiants en santé.

Deuxièmement : mettre en place un pilotage national qui permette un cadrage plus serré des universités, dans le respect de leur autonomie :

- remédier aux trop grandes disparités entre universités :

. en élaborant un référentiel commun portant sur le contenu des programmes, les modalités d'évaluation et de sélection ;

. en demandant aux universités d'adapter impérativement, d'ici la prochaine rentrée, les programmes de PASS et de L.AS, en s'appuyant sur ce référentiel commun et en missionnant au besoin un ingénieur pédagogique.

- améliorer la communication au sein des universités :

. en assurant la mise en place, dans les meilleurs délais, d'un comité de suivi de la réforme associant l'ensemble des acteurs concernés ;

. en incitant au dialogue entre composantes universitaires.

- donner des orientations précises aux universités :

. en prévoyant un délai contraignant pour la publication du nombre de places en deuxième année ;

. en conditionnant l'ouverture des mineures en PASS à la garantie qu'elles pourront effectivement fonctionner ;

. en leur indiquant explicitement la possibilité qu'elles ont de ne mettre en place que des L.AS.

Troisièmement : financer la réforme à hauteur des besoins, ce qui suppose :

- d'assurer la transparence de l'allocation et de l'utilisation des moyens dédiés à la réforme ;

- de mieux répartir les moyens selon les besoins, en portant une attention particulière aux filières déjà en tension et aux L.AS 2 ;

- d'investir structurellement dans les UFR de santé pour permettre une adéquation entre les capacités d'accueil et les besoins de formation (personnels encadrants, locaux, matériels, terrains de stage...).

Quatrièmement : préparer la suite du déploiement de la réforme :

- en adaptant les 2^{ème} et 3^{ème} années du premier cycle à la diversité des profils issus des nouveaux parcours de 1^{ère} année – ajustement des programmes, mise en place de dispositifs d'accompagnement spécifiques – ;

- en engageant la mise en œuvre de la réforme du deuxième cycle – annoncer la date de son entrée en vigueur, informer en amont les étudiants des nouvelles modalités d'évaluation des connaissances et des compétences –.

Cinquièmement : accélérer la réflexion sur les enjeux de démographie médicale :

- en lançant un travail de fond sur les capacités de formation : définir cette notion, développer les dispositifs incitatifs à l'encadrement, réfléchir aux transformations pédagogiques, veiller aux besoins particuliers de la filière odontologie ;

- en approfondissant la question de la répartition territoriale : mettre en place un maillage territorial en terrains de stage et en personnels encadrants, promouvoir une approche infra-régionale du *numerus apertus*, renforcer les mesures incitatives à l'installation des professionnels de santé dans les territoires sous-dotés...).

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie pour ce travail complet réalisé dans un délai aussi contraint. Je vais maintenant donner la parole aux collègues qui souhaitent s'exprimer.

M. Stéphane Piednoir. – Je tiens à remercier et à féliciter notre rapporteure pour l'ampleur de son travail. J'ai pu assister à un certain nombre d'auditions et ai constaté dans la diversité des témoignages apportés une convergence sur l'extrême confusion qui entoure cette réforme.

Vous connaissez mes réserves sur celle-ci. Je considère qu'il ne fallait pas confondre la diversité des profils des candidats avec une volonté de diversification de celui des lauréats. La PACES avait des qualités : la clarté, l'équité ou encore l'excellence. Il y avait certes des travers dans le mode de sélections, mais il me semblait néanmoins nécessaire de préserver l'unité de formation délivrée au sein des filières PACES.

Quant à la mise en œuvre de cette réforme, je ne comprends pas cette précipitation alors que sa complexité était connue. Un certain nombre d'universités avait pris de l'avance. Il aurait fallu s'appuyer sur ces universités, la déployer progressivement dans des universités volontaires. On constate aujourd'hui une volonté très variable dans les équipes pour mettre en œuvre cette réforme. Au final, celle-ci est chaotique et source d'incompréhension de la part des étudiants, et ceci dès leur inscription sur Parcoursup. Certains ne peuvent pas choisir la licence accompagnant la mineure « santé ». J'estime qu'il y a quelque chose de fondamentalement nocif dans cette réforme.

On constate également un déficit d'information. La communication est totalement absente par endroit.

Aussi, je valide l'ensemble des propositions faites. J'appelle toutefois à la vigilance sur les moyennes. En effet, les moyennes ne veulent rien dire dans le cadre d'un concours. On peut être reçu avec une très faible moyenne.

Mme Annick Billon. – Tout comme mon collègue, je félicite notre rapporteure pour la rapidité et l'étendue du travail réalisé. Vous avez évoqué dans votre propos introductif que cette réforme devait apporter de la visibilité, de la simplicité et de l'égalité. Or, aucun de ces objectifs n'est au rendez-vous.

Il y a cinq ans, nous avons auditionné l'association des jeunes médecins. Ils nous avaient fait part de leur colère. Nous connaissons tous cette réalité : sur le terrain, on manque de médecins.

Aujourd'hui, l'université n'est pas capable d'identifier des potentiels et de leur donner leurs chances. Au-delà d'études de médecine qui sont particulièrement maltraitantes pour les étudiants, il y a aussi le gâchis d'une génération. Les élèves qui se destinent à des études de médecine sont souvent brillants dans les études secondaires et ne sont pas préparés à l'échec. Ces jeunes se retrouvent sans la possibilité de se redresser et passent plusieurs années en errance universitaire avec, hors période de pandémie, des départs à l'étranger. Ils n'arrivent pas à se projeter, car ils s'étaient forgé une vocation d'études de médecine. Cette réforme n'était pas préparée, ni suivie des moyens nécessaires. La pandémie a accentué les difficultés : je tiens à rappeler, qu'en raison du manque de places dans les amphithéâtres, les cours à distance y étaient déjà une réalité avant la pandémie.

L'inégalité est à tous les stades et à toutes les périodes. Je pense par exemple aux épreuves classantes nationales (ECN) blanches de cette année. J'ai interrogé la ministre de l'enseignement supérieur pour savoir si elles auraient lieu en présentiel ou à distance. Elle m'a indiqué que chaque université ferait comme elle le souhaitait. C'est profondément inégalitaire.

Les doutes du président et de notre rapporteure sont hélas confirmés : les objectifs de cette réforme ne sont pas atteints.

L'échec devrait être vu comme un moyen de rebondir. Or, en France, aujourd'hui, il est vécu comme un trou noir. Pour changer cela, il y a un effort à faire de la part des enseignants lors de l'orientation au lycée, pour préparer psychologiquement les élèves à l'éventualité d'un échec.

En ce qui concerne les stages en milieu rural, c'est certes potentiellement un moyen intéressant pour orienter les médecins vers ces territoires. Mais ces stages sont trop souvent perçus comme une contrainte, et non comme une découverte, par des jeunes envoyés dans des territoires à plus de 100 kilomètres de leurs lieux d'études, sans moyen de transport.

M. Jacques Groperrin. – Le tableau que vous avez dressé est angoissant et effrayant pour toute la jeunesse. On peut s'interroger sur la mise en œuvre de cette réforme qui coïncide avec la pandémie. Il y a un manque d'informations des lycéens et des étudiants en première année. Depuis deux ans, ni les portes ouvertes ni les séminaires d'information sur les études supérieures n'ont eu lieu dans des conditions optimales. Les étudiants s'y engagent parfois de façon nébuleuse. Ils sont alors confrontés à des échecs, mais surtout à de la

déception. Il me semble indispensable que l'université s'adapte à la problématique de l'orientation et de la réorientation.

J'ai deux questions : une souplesse particulière est-elle prévue pour les étudiants de première année, pour cette année ?

On parle beaucoup du décrochage scolaire. Mais cela concerne aussi l'université. Que faire pour les étudiants, dont les étudiants en médecine, décrocheurs ?

M. Pierre-Antoine Levi. – Je me réjouis d'avoir pu participer à quelques-unes des auditions organisées par notre rapporteure. Comme beaucoup d'entre vous, j'ai été contacté par des étudiants me faisant part de leur désarroi. À l'université de Montpellier, un redoublant a 24 % de chances de passer en deuxième année, alors qu'en maïeutique, le taux de réussite ne sera que de 0,7 % car il y a seulement 7 places pour 1 200 étudiants.

Des parents commencent à envisager une formation à l'étranger pour leurs enfants, ce qui coûte cher. Cette réforme a été mal préparée, mal expliquée.

M. Laurent Lafon, président. – Au moment de la présentation de cette réforme, nous avons évoqué les difficultés liées au double pilotage ministériel de cette réforme. Ces difficultés apparaissent de manière encore plus importante dans la mise en œuvre de celle-ci. Nous aurons certainement l'occasion de revenir sur ce point dans les mois à venir.

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – Cette réforme est certes complexe, mais ce n'est pas la première fois qu'une réforme d'une telle nature est mise en œuvre. La principale difficulté réside dans les immenses différences de mise en œuvre de celle-ci d'une université à l'autre. Cette réforme a été discutée pendant trois ans. Quelques universités ont commencé à y réfléchir de longue date, ainsi qu'à ses implications, et ont compris les objectifs de cette réforme. Mais ce n'est pas le cas de la majorité des universités. 95 % de celles-ci ont eu six mois pour comprendre la réforme, discuter des contenus, faire travailler ensemble les composantes, réfléchir aux licences qui seront ou non proposées. Il y a eu cette année beaucoup de questions et peu de réponses. La crise sanitaire y a également contribué. Ce rapport n'est pas un texte à charge contre cette réforme, mais il doit permettre de comprendre ses tenants et aboutissants.

En ce qui concerne la diversification du profil des lauréats, on constate une reproduction de certains stéréotypes en PASS. En revanche, la mise en place des filières L.AS - couplée à la réforme du baccalauréat - avec jusqu'à 10 à 12 licences différentes proposées permet d'avoir une plus grande diversité des profils des étudiants reçus. Cette nouvelle voie offre également la possibilité à des étudiants qui suivent, par exemple, une majeure en droit ou en psychologie d'avoir cours dans les antennes et non dans les bâtiments centraux de l'université. Ce dispositif permet donc à certains jeunes de pouvoir étudier plus près de chez eux - l'éloignement géographique étant parfois un frein. D'une manière générale, que ce soit en PASS ou en L. AS, il est vrai que l'on reste sur des profils d'excellents élèves.

Certes, la moyenne ne peut de manière absolue être une référence. Toutefois, lorsqu'un étudiant a 17 de moyenne sur la majeure santé, et compte tenu que celle-ci représente entre 70 à 100 % du programme de PASS, on peut penser que la maîtrise des matières est bonne. Or des étudiants dans cette situation risquent de ne pas être admis en deuxième année.

Vous évoquiez l'absence de lisibilité et d'égalité. Je partage votre avis. La mise en œuvre de cette réforme est très chaotique – alors même que les objectifs poursuivis étaient les bons. Là où la réforme a été mise en place dans de bonnes conditions, on sent que les objectifs fixés peuvent être atteints. Cette réforme ne doit pas, en tant que telle, être récusée. Mais il ne faut pas ajouter du malheur aux malheurs de la promotion qui a commencé ses études en 2020. Il faut les accompagner. Il en est de même pour la promotion 2021, car tous les problèmes ne seront pas réglés à la rentrée. Cet accompagnement est d'autant plus nécessaire que la réussite des étudiants est au cœur des discours ministériels.

J'ai également recueilli de nombreux témoignages de jeunes dont les parents les ont inscrits à l'étranger. Je ne comprends pas l'explication de la limitation du nombre de places proposées par le fait qu'il y aurait trop d'étudiants par formateur. À l'étranger, la taille des promotions est plus importante. Et les études doivent être de bonne qualité, puisqu'ensuite ces étudiants peuvent exercer en France.

Je partage votre avis sur la nécessité de renforcer la communication et l'information sur cette réforme et ces nouvelles filières.

Enfin, la question des stages est un sujet important. Certaines universités ont mis en place un système intéressant : quinze jours de cours à l'université, puis quinze jours en stage dans un cabinet de médecin généraliste. Cette organisation évite de nombreux allers-retours entre le domicile, l'université et le lieu de stage. Mais cette organisation nécessite une agilité pour les formateurs. En effet, un enseignement pendant quinze jours consécutifs entraîne pour le formateur une moindre disponibilité en service hospitalier. Je constate toutefois que certains secteurs ont mis en place une telle organisation : il est donc possible de le faire.

En ce qui concerne la souplesse évoquée par Jacques Groperrin, nous n'en voyons pas encore de preuve tangible. Je note cependant que si l'objectif affiché est bien la réussite des étudiants, il faut en tenir compte et ne pas mettre les étudiants en difficulté.

Sur les questions soulevées par le double pilotage, je suis en plein accord avec la remarque de notre président. Nous avons constaté que les deux ministères de tutelle avaient tendance à se « renvoyer la balle ». De même, les difficultés liées à la crise sanitaire se sont répercutées sur la préparation de la réforme. Ainsi dans les régions les plus touchées par la pandémie, les ARS n'ont pas été en mesure de mener les concertations de manière aussi fine que souhaité. Je regrette au passage que les organisations représentatives des professionnels de santé n'aient pas été consultées, ce qui aurait permis de mieux tenir compte de la réalité sanitaire des territoires.

M. Bernard Fialaire. – Je déplore tout autant que la rapporteure le sacrifice de la génération 2020-2021. Il s'agit là d'un constat insupportable qui doit nous interpeler. J'ai le sentiment que les universités qui n'ont mis en place que des L.A.S ont plutôt bien réussi, ce qui est encourageant. Cependant, je note là encore, que l'autonomie des universités, au-delà des principes, se traduit trop souvent par des inégalités entre les territoires. Elles se doublent d'une sélection basée sur les moyens financiers des parents, qui peuvent permettre à leurs enfants d'aller étudier à l'étranger, voire de bénéficier de préparations privées.

M. Laurent Lafon, président. – Le constat de Sonia de La Provôté doit nous inciter à évaluer de nouveau cette réforme d'ici quelques mois, notamment sur l'intérêt de maintenir les deux voies PASS et L.A.S.

Mme Sonia de La Provôté. – Un dernier mot : j’assume pleinement les propos sévères du rapport qui me semble traduire la situation très injuste de la génération actuellement en études.

La commission autorise la publication du rapport d’information.

La réunion est close à 11 h 55.

Modalités de mise en œuvre du déconfinement - Audition de Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture (sera publiée ultérieurement)

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 heures.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 14 avril 2021**

- Présidence de M. Claude Raynal, président, et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Audition de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

M. Claude Raynal, président. – Nous entendons ce matin M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Comme il est d'usage de le rappeler, la CDC est placée sous la « surveillance spéciale » du Parlement. C'est la raison pour laquelle nous nous réjouissons de vous accueillir, monsieur Lombard, aux côtés de nos collègues de la commission des affaires économiques, dans ce format proposé par la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) dont nous avons désormais pris l'habitude.

Cette audition annuelle constitue pour vous l'occasion de nous exposer les actions menées par la CDC au cours de l'année écoulée. L'année 2019, on s'en souvient, avait été marquée par l'entrée dans le périmètre de la CDC de La Poste et de CNP Assurances. L'année 2020 a notamment été marquée par la mise en œuvre du plan de relance, avec la mobilisation de 26 milliards d'euros de fonds propres sur cinq ans. Vous pourrez ainsi, monsieur le directeur général, nous expliquer en quoi la CDC représente un « filet de sécurité » pour l'économie, et nous préciser également les limites de son intervention.

Vous reviendrez également sur les résultats de l'année 2020, qui ont nécessairement pâti des conséquences économiques de la crise sanitaire ; je pense, notamment, à l'activité de vos filiales. Ces résultats se sont traduits par une baisse de votre contribution au budget de l'État ; en 2020, celle-ci s'élève à 514 millions d'euros, soit un montant trois fois moins important que celui de l'année précédente.

Je tiens également à vous signaler un point sur lequel il me semblerait utile pour notre commission des finances d'avoir votre éclairage. En 2017, lors de votre audition – dite « article 13 » – devant notre commission, vous aviez fait part de votre volonté de procéder à une revue stratégique des prises de participation de la CDC, en les analysant au regard de trois critères : l'intérêt patrimonial de la CDC, l'intérêt pour l'entreprise en question, et l'intérêt général. Aujourd'hui, les conséquences économiques de la crise sanitaire ont frappé durement certaines de ces entreprises, notamment la Compagnie des Alpes. Cette « rationalisation » des prises de participation de la CDC est-elle toujours à l'ordre du jour ?

Je cède maintenant la parole à la présidente de la commission des affaires économiques, Sophie Primas.

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le directeur général, je partage avec le président Raynal le plaisir de vous accueillir pour cette troisième audition en commun avec la commission des finances depuis la loi PACTE. C'est l'occasion pour moi de vous remercier de votre disponibilité, que nous constatons à la fois au Sénat et dans les territoires.

Institution financière historique, « au service de l'intérêt général et du développement économique du pays » comme le précise son statut, la CDC compte 125 000 collaborateurs. Elle joue un rôle prépondérant dans les secteurs du logement et du tourisme et, depuis 2020, elle est aussi à la tête d'un grand pôle financier public avec La Poste et CNP Assurances. Nos rapporteurs du groupe de travail consacré à l'avenir de La Poste ne manqueront pas de revenir sur leurs propositions.

Dans la large gamme des missions de la CDC, il faut mentionner aussi son rôle de gestionnaire de la plateforme « Mon compte formation » ; peut-être nous en direz-vous quelques mots. Enfin, avec la Banque des territoires, la CDC joue un rôle actif dans le financement de l'économie locale – vous savez combien cela est fondamental pour nous au Sénat. Tout cela vous dessine, monsieur Lombard, un vaste programme.

Nous vous interrogeons l'an dernier sur le plan Tourisme qui venait alors d'être annoncé. D'un montant de 3,6 milliards d'euros, il est porté par la CDC *via* Bpifrance et la Banque des territoires. Malgré l'éclaircie de la saison estivale l'an passé, le secteur est encore durement affecté par la limitation des déplacements. Quel bilan pouvez-vous tirer de cette première année de soutien à la filière ? Quelles ont été les premières contributions de ce fonds au financement du « tourisme de demain », que ce plan a pour ambition d'appuyer ?

Concernant le logement, le rôle essentiel de la CDC dans le financement et la construction de logements sociaux est connu et reconnu. Le secteur de la construction a subi un coup d'arrêt en 2020 en raison de la crise économique liée au covid, provoquant l'arrêt momentané des chantiers. Les besoins, pourtant, restent importants. De quels leviers dispose votre filiale CDC Habitat pour relancer l'effort de la construction, avec en parallèle les impératifs écologiques ?

Plus globalement, la CDC contribue, par la mobilisation de l'épargne des Français, à la transformation de notre économie et, plus particulièrement, avec la « banque du climat », à la transition écologique. Il y a deux semaines, Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance, nous disait : « Je ne pense pas que l'on ait besoin des 200 milliards de l'épargne des Français pour financer l'économie française. En revanche, les projets nous manquent, et en particulier dans le domaine du climat. » Ce diagnostic a de quoi étonner tant les besoins semblent importants pour la relance et la transformation de notre économie. Ma question est simple : partagez-vous l'opinion de M. Dufourcq, directeur général de votre filiale ? Si tel est le cas, comment pouvons-nous, au Sénat, vous aider à faire émerger des territoires ces projets aujourd'hui manquants ?

Monsieur le directeur général, avant que nos collègues ne vous adressent à leur tour leurs questions, je vous cède la parole pour un propos liminaire.

M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. – Merci de m'avoir convié dans le cadre de ces auditions prévues par la loi PACTE. C'est toujours un plaisir de partager avec vous le bilan de l'année puisque, si la CDC est effectivement au service des territoires, vous les représentez, dans cette assemblée, mieux que personne.

Je vais vous présenter de façon synthétique les résultats de l'année 2020, marquée par cette crise dévastatrice et par l'engagement très fort et énergique de l'ensemble des équipes au service de la relance. Dès le mois de mars, au début de la crise, des mesures d'urgence ont été prises à destination de nos partenaires, clients et parties prenantes. Je citerai

d'abord l'une de nos premières initiatives : une participation à hauteur de 143 millions d'euros au fonds de solidarité créé avec les présidentes et les présidents de régions, afin de soutenir notamment les petits acteurs économiques.

Nous avons également mis à disposition, immédiatement, une enveloppe de 2 milliards d'euros à destination des organismes de logement social et, comme vient de le rappeler la présidente Primas, nous avons engagé des investissements dans les plans Tourisme et Commerce.

Ce soutien au tourisme – par les fonds lancés avec les régions, par le fonds de solidarité mis en place par l'État ou nos diverses initiatives – a permis de maintenir à flot la plupart des acteurs. Ce qui va être compliqué maintenant, c'est la gestion de la sortie de crise, quand les soutiens vont commencer à se réduire. Hier, j'ai été auditionné par une formation de la Cour des comptes présidée par Pierre Moscovici, et j'ai insisté pour que les mesures de soutien mises en place par le Gouvernement soient maintenues jusqu'à la reprise effective de l'économie. Nous ne devons pas, comme après la crise de 2008, retirer trop tôt les soutiens.

D'autres outils vont être utiles, notamment un auquel je crois beaucoup, mis en place pour la première fois dans la région Pays de la Loire et dont je souhaite l'extension à l'ensemble des régions ; il s'agit de proposer aux acteurs du tourisme en difficulté de vendre les murs de leur exploitation à une foncière, avec évidemment l'option de les racheter quand les temps seront plus favorables. Ce portage assure aux acteurs du tourisme une source de liquidités. Nous dialoguons également avec de grands opérateurs du secteur associatif ou du secteur privé, en complément du Comité interministériel de la restructuration industrielle (CIRI) qui échange avec ceux qui sont en difficulté, pour ceux qui le sont moins. Le suivi est très attentif et le maillage très fin.

Concernant les mesures d'urgence, nous avons aussi effectué des reports de prêts d'échéance pour les professions juridiques. Nous avons mobilisé la somme immense de 21 milliards d'euros pour financer l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), dont nous sommes le banquier. Cette liste, qui n'est pas exhaustive, témoigne de la façon dont nous sommes intervenus dans l'urgence.

Dans le même temps, nous avons commencé à préparer la relance, avec ce plan, cité par le président Raynal, de 26 milliards d'euros – des engagements en capital – auxquels s'ajoutent 70 milliards d'euros de fonds d'épargne que nous allons pouvoir mobiliser, sans parler des enveloppes que Bpifrance mobilisera de son côté.

L'année 2020 a été marquée effectivement par le rapprochement avec le groupe La Poste, juridiquement effectif depuis le 4 mars 2020. Du fait de ce rapprochement, le total des engagements du groupe s'élève aujourd'hui à 1 242 milliards d'euros. Le vote de la loi PACTE a donc permis de construire un groupe public d'une ampleur tout à fait massive. Le bilan de la CDC a été multiplié par trois avec ce rapprochement.

Malgré cette opération de croissance, le résultat net agrégé qui ressort du résultat consolidé de la « section générale », auquel s'ajoute le résultat des fonds d'épargne, a fortement baissé. Les effets de la crise, naturellement, ont pesé sur l'ensemble des activités de la maison. Ce résultat agrégé s'élève à 777 millions d'euros, dont 210 millions d'euros au titre des fonds d'épargne. Les comptes consolidés de la « section générale » s'établissent donc à 566 millions d'euros, contre plus de 2 milliards d'euros en 2019, soit une baisse de plus de deux tiers.

Cette baisse de notre résultat, tout à fait logique compte tenu des circonstances, s'explique par la réduction de l'activité opérationnelle des filiales les plus touchées par la crise – vous avez cité monsieur le président Raynal la Compagnie des Alpes, on peut également parler de Transdev.

La réduction des dividendes est également un facteur de baisse. À la CDC, nos gestionnaires d'actifs gèrent 200 milliards d'euros ; la réduction des dividendes de notre portefeuille d'actions – plus de 90 milliards d'euros au total – pèse sur notre résultat.

Ce résultat tient enfin à l'évolution défavorable de certaines participations en raison de la baisse – même moindre en fin d'année – des marchés.

Le résultat net agrégé de 777 millions d'euros prend en compte les effets négatifs des difficultés rencontrées par La Poste. La livraison du courrier, comme vous le savez, s'est brutalement affaïssée en 2020, avec 1,6 milliard de lettres en moins ; cet affaïssement a un impact négatif de 1,3 milliard d'euros sur les comptes de La Poste. En 2020, les pertes de La Poste s'élèvent à 1,8 milliard d'euros.

Cet impact négatif sur les comptes de la CDC – de l'ordre de 750 millions d'euros – a été largement compensé par l'effet comptable de l'opération de rapprochement avec La Poste. Cet effet comptable correspond aussi à un effet économique, car ce sont des plus-values que nous avons intégrées dans nos résultats.

Si nous n'avions pas fait, l'année dernière, le rapprochement avec La Poste, le résultat du groupe CDC aurait été à peu près au même niveau que l'année précédente, à une cinquantaine de millions d'euros près. Il est important d'avoir cette information en tête.

L'année 2020 a vu aussi le rapprochement avec la Société de financement local (SFIL), grand acteur du financement des collectivités locales, du secteur hospitalier et de l'exportation. L'impact sur nos comptes a été assez marginal et plutôt positif.

Nous avons dû piloter notre bilan avec beaucoup de précautions pour protéger nos actifs. Mais, *in fine*, notre capacité d'intervention a été très peu touchée par cette année difficile. Nos fonds propres comptables ont baissé de 3 milliards d'euros, mais, si l'on ajoute les fonds d'épargne à la « section générale », ils sont de 51 milliards d'euros, ce qui correspond à une baisse de fonds propres de 6 %. L'effet est non négligeable, mais ne change en rien notre trajectoire financière et, surtout, notre capacité à intervenir au service du pays. C'est pourquoi nous avons pu mettre en place ce plan de 26 milliards d'euros d'investissement – c'est-à-dire un niveau d'investissements supérieur à ce que nous avons pu faire ces dernières années.

En 2020, notre contribution au budget de l'État s'élève à 514 millions d'euros, répartie entre, d'une part, 228 millions d'euros versés au titre de la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés, et d'autre part, 286 millions d'euros correspondant au versement de la moitié des résultats consolidés de la CDC, comme le prévoit la règle depuis quelques années.

L'apport de CNP Assurances s'élève à près de 4 milliards d'euros et se traduit dans les résultats comptables de La Poste ; celle-ci présente un résultat net de 2 milliards d'euros, alors que, sans l'opération de rapprochement, elle aurait affiché une perte de 1,8 milliard d'euros. À cela s'ajoutent les 6 milliards d'euros de fonds propres apportés par

CNP Assurances. Ainsi, le groupe public se retrouve avec, au total, plus de 18 milliards d'euros de fonds propres, au lieu de 10 milliards d'euros si l'opération « Mandarine » n'avait pas eu lieu. Ce rapprochement a donc permis, malgré une année très difficile, de donner à La Poste des moyens importants.

Nous avons joué notre rôle d'actionnaire en permettant à La Poste de ne pas verser de dividendes au titre de 2019 et, malgré le résultat comptable positif de 2 milliards d'euros, nous ne demanderons pas non plus de dividendes à La Poste au titre de 2020.

J'en profite pour féliciter et remercier les postières et les postiers qui se sont mobilisés tout au long de l'année 2020 pour maintenir les bureaux ouverts, alors que les difficultés opérationnelles étaient réellement importantes. Grâce à eux, les prestations sociales ont pu être versées ; c'était un des grands enjeux du confinement.

Lors de ma précédente audition, j'avais évoqué les grands axes du plan de relance. Ce plan, qui représente 26 milliards d'euros d'investissements, s'articule autour de quatre priorités : le financement de la transition écologique et énergétique (TEE) ; le soutien à l'économie ; la cohésion sociale ; la cohésion territoriale et l'habitat. Nous avons été très attentifs au déploiement de ce plan au plus près des territoires. Pour cela, nous nous appuyons notamment sur le réseau de la Banque des territoires, fort de 36 implantations territoriales - nous avons, la semaine dernière, inauguré l'antenne de Tours – et de 850 collaborateurs sur le terrain. Nous avons des moyens financiers accrus car le ministre des finances nous a autorisé de nouveaux emplois des fonds d'épargne. .

Sur les 26 milliards d'euros du plan de relance approuvés par la commission de surveillance, nous avons déjà déployé 7,7 milliards d'euros en 2020, soit deux fois le niveau d'investissement d'une année normale. Après les équipes de La Poste, je tiens également à féliciter les équipes de la Banque des territoires et de la CDC, qui ont vraiment été très présentes sur le terrain pour lancer tous ces investissements.

Concernant la TEE, nous avons déployé 1,4 milliard d'euros sur les 6,3 milliards d'euros annoncés. Les financements concernent les bus électriques, les nouvelles énergies renouvelables, ainsi que les bornes électriques pour les véhicules rechargeables.

Madame la présidente Primas, pour répondre à votre question, je suis en accord avec mon ami Nicolas Dufourcq. Les financements sont disponibles, nous pourrions étudier davantage de projets. En matière de TEE, beaucoup de projets viennent des territoires. Une des plus importantes sociétés énergétiques françaises est une société d'économie mixte (SEM) implantée dans le département de la Vienne. Récemment, je me suis déplacé dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, où Proviridis – une entreprise dans laquelle nous participons au capital – est en train d'installer les stations de distribution d'énergie du XXI^e siècle. Toutes ces initiatives existent ; s'il y en avait davantage, nous pourrions les financer. Nous gérons l'épargne de notre pays. Le fait que cette épargne soit abondante est une bonne nouvelle, et nous sommes en mesure de la déployer.

Vous avez évoqué la « banque du climat ». Il s'agit d'un projet mené conjointement avec Bpifrance. Plus de 30 milliards d'euros sont disponibles pour ces financements.

Au-delà de la TEE, nous soutenons les entreprises, notamment les commerces dans les villes petites et moyennes. Plus de 40 foncières sont déjà établies, 20 ne vont pas tarder à se mettre en place ; nous visons la centaine de foncières pour soutenir le commerce local. Ce dispositif très précieux permet de racheter des murs, soit pour les donner à bail à des conditions avantageuses, soit pour soutenir un commerçant propriétaire.

Nous avons abondé beaucoup de fonds gérés par Bpifrance, dont la restructuration financière a permis de doter l'organisme de 3 milliards d'euros de fonds nouveaux. Je peux évoquer également l'initiative portée avec les assureurs en matière de santé et de tourisme : 2 milliards d'euros d'investissement, dont 150 millions d'euros apportés par la CDC. Le soutien à l'économie nous mobilise donc largement.

Nous disposons d'une enveloppe de 500 millions d'euros pour la cohésion sociale. Le secteur est moins « consommateur » de fonds propres. Les investissements concernent notamment la rénovation d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), les établissements médicalisés pour les seniors et les services innovants numériques, notamment la télémédecine, notamment dans les zones rurales où les médecins sont moins nombreux.

Nous avons changé le nom de la direction des retraites et de la solidarité, qui s'appelle désormais la direction des politiques sociales. Il ne s'agit pas seulement de changer les mots, mais de montrer, à travers cela, combien le champ de cette direction s'est élargi.

Vous avez cité « Mon compte formation », dont le succès doit se poursuivre. Dans l'industrie, 500 000 postes ne sont pas pourvus. Le problème, c'est la formation des jeunes ; « Mon compte formation » peut contribuer à y répondre. Par ailleurs, dans le cadre du plan engagé par le Premier ministre, des soutiens nouveaux sont accordés aux jeunes cherchant des formations.

Enfin, nous avons engagé 3,6 milliards d'euros en faveur du logement. Avec CDC Habitat, nous pouvons faire beaucoup. L'an dernier, nous avons lancé un programme de 40 000 ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA), dont 5 000 dans les départements d'outre-mer.

Nous avons également participé au plan lancé par Emmanuelle Wargon en nous engageant à développer 30 000 logements sociaux. Le coût financier, naturellement, est massif.

Une difficulté est apparue. En effet, les programmes de construction ont connu un véritable coup d'arrêt. Beaucoup de municipalités ont peut-être été impressionnées par la demande des électeurs de réduire le rythme de construction, ainsi que par la lutte – légitime – contre l'artificialisation des sols. Il n'en demeure pas moins que notre pays a besoin de construire 400 000 logements par an pour loger les Françaises et les Français. Nous en avons également besoin pour soutenir l'activité des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics. L'an dernier, nous sommes passés à moins de 350 000 logements construits, dont 90 000 logements sociaux et sans doute moins cette année.

C'est un véritable sujet pour les élus locaux. Les financements sont disponibles, et l'abondante collecte nette des fonds d'épargne – 35 milliards d'euros – nous permet de financer et la rénovation thermique, qui se fait bien, et la construction, pour laquelle je suis un peu plus inquiet.

J'ai rappelé au début de mon propos que la Banque des territoires s'appuyait sur 850 collaborateurs répartis sur l'ensemble des 36 implantations sur le terrain. Dans le plan de relance, nous avons souhaité augmenter les délégations données à nos directeurs régionaux. Nous avons mis en place, pour chacune des collectivités territoriales, des collaborateurs référents dans nos équipes afin d'avoir un référent unique. Tout cela est complexe à mettre en œuvre en raison de la diversité des outils, qu'il s'agisse de l'ingénierie, de l'investissement en capital et du prêt. Ces référents présentent toute l'offre de la Caisse des dépôts et consignations à destination des élus. Ainsi neuf prêts sur dix et la moitié de nos investissements sont maintenant décidés localement, au plus près des territoires.

Nous sommes donc maintenant en capacité de décider vite, c'est pourquoi nous avons pu engager près de 8 milliards d'euros l'année dernière. Je suis très attentif à ce que le mandat donné à nos directions régionales soit un mandat en montant d'investissement, mais aussi en nombre d'opérations. Plutôt que quinze très gros dossiers, je préfère qu'il y ait des dizaines et des centaines de dossiers plus petits, mais qui soutiennent l'ensemble des territoires. Nos offres sont très équitables dans leur fonctionnement, notamment les prêts des fonds d'épargne dont les conditions sont les mêmes, quelle que soit la taille de l'acteur.

L'épargne accumulée – soit 36 milliards d'euros – a largement été réinvestie. Nous sommes au contact des acteurs territoriaux pour mobiliser cette épargne des Français et la gérer de la façon la plus efficace possible.

Je reviens sur une question du président Claude Raynal sur la revue de nos participations. Toutes les participations de la CDC ont bougé depuis le début de mon mandat, il y a un peu plus de trois ans. Je vous remercie d'avoir rappelé les trois critères que nous utilisons dans nos décisions et dans le dialogue avec la commission de surveillance : l'intérêt des entreprises concernées, l'intérêt général et l'intérêt patrimonial de la caisse.

Dans cette situation où certaines filiales sont en difficulté économique – je pense à la Compagnie des Alpes ou à Transdev –, la Caisse des dépôts et consignations jouera son rôle d'actionnaire pour accompagner ces sociétés dans leur adaptation.

En conclusion, nous poursuivrons le déploiement de notre plan de relance en 2021 sur un rythme voisin de celui de 2020. En une demi-année nous sommes parvenus à investir près de 8 milliards d'euros. Certes, nous n'allons pas investir 16 milliards en 2021, mais j'espère que nous pourrions tabler au moins sur 8 milliards de crédits. Nous allons continuer à nous appuyer sur les grands programmes nationaux, qui sont extrêmement efficaces. C'est une nouvelle façon pour l'État et les acteurs publics d'agir au plus près des territoires. Je pense aux programmes Action cœur de ville, Territoires d'industrie, Territoires d'innovation, Petites villes de demain et, bien entendu, au plan d'investissement d'avenir, qui fonctionne bien.

L'action de la CDC n'a jamais été aussi nécessaire qu'en temps de crise et nous comptons bien jouer notre rôle contracyclique, avec enthousiasme et énergie, au maximum de nos capacités, au service de notre pays et de la relance.

M. Claude Raynal, président. – Merci de cette présentation. Il est effectivement compliqué d'être synthétique lorsque l'on pèse plus de 1 200 milliards d'euros !

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'invitation conjointe par nos deux commissions est prévue par la loi PACTE, dont j'étais l'un des rapporteurs. Mon seul

regret sur cette loi – mais j’étais minoritaire –, est de ne pas avoir privatisé Aéroports de Paris (ADP) : l’État aurait fait une opération intéressante !

Vous avez évoqué le plan de relance, soit 26 milliards d’euros mis sur la table et pour cinq ans. À ce jour, un tiers de cette somme serait décaissée. Quatre priorités ont été définies : le développement économique ; la cohésion sociale ; la cohésion territoriale et l’habitat ; la transition écologique. Par ailleurs, la Banque des territoires lance avec Bpifrance un plan Climat de 40 milliards d’euros jusqu’en 2024, dont une quinzaine de milliards d’euros sur les sujets d’enjeux thermiques et écologiques des bâtiments pour les collectivités locales et les logements sociaux. Monsieur le directeur général, de quelle manière ces deux plans s’articulent-ils ? En outre, *quid* de l’ambition de la CDC de décarboner son portefeuille d’actifs ? C’est un objectif que vous poursuivez depuis quelques années déjà. Où en êtes-vous concrètement ? Comment mesurez-vous cette réduction de l’empreinte carbone ? Dans quelle mesure s’agit-il aujourd’hui d’un critère à la fois prioritaire et incontournable de votre gestion d’actifs ?

M. Éric Lombard. – Lors du plan de relance, nous avons augmenté notre volume d’investissements et nous l’avons recentré sur la relance. Or il se trouve que ce qui était prévu au titre du plan Climat a pu être intégré dans le plan de relance. Les 40 milliards du plan Climat présenté avec Bpifrance comprennent donc 6,3 milliards de la CDC au titre du plan de relance.

Sur la décarbonation de notre portefeuille, nous avons pris des engagements très forts de nous mettre en trajectoire de neutralité carbone en 2050. Nous souhaitons les tenir. Comment les mesurons-nous ? Tout un tas d’outils permettent de mesurer les émissions carbone d’une entreprise. Par exemple, sur notre marge de manœuvre la plus importante, les 200 milliards d’euros au titre de notre gestion d’actifs – les liquidités des fonds d’épargne et de la section générale –, nous avons baissé de 44 % l’empreinte carbone entre 2014 et 2020. Nous allons continuer au même rythme, selon nos engagements annuels. Cela peut certes compliquer la vie de tel ou tel acteur, mais cette réduction de notre bilan carbone n’est pas négociable.

Nous défendons la même ambition sur nos portefeuilles de crédit. Nicolas Dufourcq en parlerait plus savamment que moi. Quoi qu’il en soit, c’est plus compliqué avec les entreprises, notamment les PME. Nous devons donc réaliser un important travail de formation. Nous avons décidé, à ce stade, de ne pas couper les crédits d’une entreprise qui serait insuffisamment rapide à s’adapter à la trajectoire de l’accord de Paris. Nous faisons de la pédagogie, mais elle deviendra plus insistante au fil du temps.

Dernier point, ces méthodes seront naturellement appliquées à la CDC elle-même et à ses filiales. La Poste, par exemple, sera le premier acteur européen de logistique totalement décarboné, avec déjà la plus large flotte de véhicules électriques d’Europe, et nous sommes en train de changer tous les véhicules du réseau de la Banque des territoires.

Mme Sophie Primas, présidente. – Comme mes collègues sont très nombreux à vouloir vous interroger, je vais leur demander de faire preuve de discipline et de se montrer concis.

Mme Viviane Artigalas. – La loi PACTE a affecté le fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations, notamment en matière de représentation au sein de la commission de surveillance. L’étendue des interventions directes de la CDC, mais aussi *via*

ses filiales, est extrêmement importante, dans des domaines aussi larges que le logement, le tourisme, le numérique, l'économie des territoires. Vous nous avez parlé de votre implication dans le plan de relance, mais aussi dans les cycles plus normaux de notre économie.

Le rapport d'information sur l'avenir de La Poste recommande un renforcement du rôle de la commission de surveillance en matière de suivi du financement des missions de service public confiées à La Poste. Que pensez-vous de cette proposition et comment envisagez-vous le renforcement des prérogatives de la commission de surveillance en la matière ?

M. Hervé Maurey. – La CDC gère le droit individuel à la formation des élus. En janvier 2020, l'Inspection générale de l'administration (IGA) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont remis un rapport assez critique. Il y était notamment reproché à la CDC des délais trop longs, des réponses tardives et parfois incohérentes, des appréciations d'éligibilité différentes, des remboursements tardifs, etc. Où en êtes-vous aujourd'hui ? Combien de dossiers gérez-vous ? Vous avez démarré avec 600 demandes, vous en avez traité 1 500 en 2019 et vous escomptiez 10 000 demandes en 2020, j'imagine que vos prévisions n'ont pas été réalisées compte tenu de la pandémie ?

Par ailleurs, qu'en est-il de la gestion des contrats d'assurance-vie non réclamés ? Depuis la loi Eckert de 2014, vous récupérez au bout de dix ans les contrats pour lesquels les recherches ont été infructueuses, soit environ 5 milliards d'euros selon la Cour des comptes. Où en êtes-vous aujourd'hui en termes de stock, de flux et de demande des particuliers pour pouvoir récupérer ces fonds ? De manière complémentaire, le spectre est-il bien couvert ? Il me semble que vous ne pouvez pas gérer certains avoirs. Se profile aussi la question des contrats de retraite supplémentaire en déshérence. Aux termes de la loi PACTE, ces contrats seraient en déshérence au bout de la cent vingtième année de l'assuré. N'existe-t-il pas des marges de progression ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Dans son récent rapport sur la massification de la réhabilitation thermique des logements privés, Olivier Sichel a proposé de financer le reste à charge des ménages modestes ou des ménages qui ne peuvent pas accéder au crédit en raison de leur âge par un prêt avance mutation, qui est une formule de prêt viager hypothécaire remboursable lors du décès ou au moment de la vente du bien immobilier, augmenté des intérêts cumulés sur très longue durée. Il envisage que ce prêt avance mutation soit distribué par la Caisse des dépôts et consignations *via* la Banque postale. Comment voyez-vous le déploiement de ce prêt avance mutation avec ses risques spécifiques et à quel horizon ? Pourquoi le développement des dispositifs tels que le tiers financement ou les contrats de performance énergétique n'ont-ils pas été privilégiés ? Ne risquons-nous pas de créer des « gilets jaunes climatiques » ? Je pense plus particulièrement aux propriétaires de pavillon en province ou en banlieue : pour eux, la valeur verte sera synonyme d'appauvrissement, car ils verront leur seul patrimoine, qu'ils souhaitent transmettre à leurs enfants, hypothéqué et amputé.

M. Philippe Dallier. – Toujours sur le sujet du logement, vous nous avez dit être inquiet sur les objectifs de construction. Nous le sommes également. Seule la ministre du logement répète *urbi et orbi* que l'on atteindra l'objectif de 250 000 logements sociaux en deux ans, mais personne n'y croit !

Parmi les raisons pour justifier les mauvais chiffres de l'an dernier, vous avez évoqué la difficulté de construire pour les maires. C'est peut-être un peu court ! J'aimerais

vous interroger sur la réduction de loyer de solidarité (RLS) et ses conséquences. Le Gouvernement nous a vendu un certain nombre de dispositifs qui devaient aider les bailleurs sociaux à compenser les pertes de recettes de loyer : où en êtes-vous ? Un rapport de la Cour des comptes montre que les bailleurs ont levé le pied en matière de rénovation de leurs parcs, ce qui est une mauvaise nouvelle. Par ailleurs, ils devaient vendre des logements sociaux pour en construire d'autres. Or l'objectif n'est pas atteint. Quel est votre avis sur la mise en place de ces dispositions post-RLS ?

M. Patrick Chaize. – Comme l'a rappelé ma collègue Viviane Artigalas, le rapport d'information sur l'avenir des services publics de La Poste a été adopté à l'unanimité par la commission des affaires économiques le 31 mars dernier. Dans le cadre de ce groupe de travail, nous vous avons auditionné. Je souhaiterais que vous reveniez sur deux points devant les sénateurs des commissions des affaires économiques et des finances. Tout d'abord, pouvez-vous nous rappeler la position d'actionnaire majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations concernant le financement du déficit des missions de service public de La Poste ? Enfin, pouvez-vous nous décrire les moyens permettant à la CDC de jouer son rôle d'actionnaire de contrôle par rapport à La Poste depuis le rapprochement avec CNP Assurances ?

M. Michel Canevet. – Dans la perspective de l'examen de la loi de programmation pluri-pluriannuelle sur l'aide publique au développement, pourriez-vous nous rappeler les actions menées par la Caisse des dépôts et consignations sur des questions de solidarité avec les pays étrangers ?

Philippe Dallier vient d'évoquer le logement. Il est clair que nous sommes bien en deçà des perspectives que nous devons atteindre. Cette situation n'est-elle pas le résultat de la fusion entre les différents opérateurs prévue par la loi Élan ? Pour ce qui concerne le logement privé, malgré des taux d'intérêt extrêmement bas, la production n'est pas assez élevée. Ne faudrait-il pas booster le prêt à taux zéro ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Nous vous avons entendu le mois dernier dans le cadre du comité de suivi sur les conséquences économiques et environnementales de la fusion entre Veolia et Suez. Nous avons notamment émis des doutes sur l'intérêt de l'opération pour les collectivités territoriales, qui sont les premières clientes de Suez et de Véolia en France. Ces dernières craignent une hausse des prix résultant de l'affaiblissement de la concurrence. Le périmètre de l'accord de dimanche est plus satisfaisant que celui envisagé initialement puisqu'il garantit l'intégrité des activités de Suez en France. La CDC figure parmi les repreneurs potentiels. Cependant, Suez sera ramenée à 40 % de son activité antérieure. En se privant, notamment, d'actifs à l'international, Suez ne se prive-t-elle pas par la même occasion de son potentiel innovant ? Ne risque-t-elle pas de vivre un destin « à la Saur » ? La concurrence est formellement respectée aujourd'hui, mais, cantonnée au marché français, Suez peut-elle vraiment espérer concurrencer Veolia sur le long terme ? Pensez-vous que cet accord puisse réellement engager une dynamique positive pour les clients et usagers, notamment nos collectivités, et préserver les intérêts des salariés ?

M. Marc Laménie. – Vous avez évoqué l'implication de la CDC dans la Banque des territoires. Une mairesse d'un petit village des Ardennes a dû récemment renoncer à un prêt parce qu'on lui demandait un diagnostic du réseau d'eau potable alors qu'il s'agit d'un projet basique. Ce n'est déjà pas simple pour les petites communes, si elles doivent en plus renoncer aux possibilités de prêts à long terme, comment feront-elles pour réaliser les travaux

indispensables ? On dit qu'il faut simplifier : avez-vous des mesures de bon sens à nous proposer ?

M. Éric Lombard. – Sur les quatre missions de service public de La Poste, trois missions historiques sont insuffisamment compensées par l'État : l'aménagement du territoire, la distribution du courrier et l'accessibilité bancaire. Une meilleure compensation me paraîtrait logique. Quant au service universel postal, qui est devenu déficitaire dès 2018, sa compensation n'était pas jusqu'à ce jour envisagée. Le coût de cette mission de service public depuis l'effondrement du courrier en 2020 est considérable, de l'ordre de 1,3 milliard d'euros. La Poste va s'engager à faire des efforts de productivité accrue, mais le déficit résiduel devra être compensé par l'État. La commission de surveillance a pour mission de suivre ces éléments chiffrés et de veiller à ce que cette compensation soit assurée pour ne pas diminuer les moyens de La Poste et ceux de la CDC.

Patrick Chaize m'a questionné sur les moyens d'exercer le contrôle sur La Poste. Il existe des moyens techniques habituels, notamment ceux votés dans le cadre de la loi PACTE. La CDC est majoritaire au sein du conseil d'administration de La Poste et nous avons des représentants au conseil d'administration de la Banque postale. J'ai également des entretiens réguliers avec Philippe Wahl.

En ce qui concerne les fonctions « régaliennes » – la finance, le contrôle des risques, l'audit, la conformité – les filières établies sont très solides. Elles nous permettent d'avoir toute l'information et de donner les directives que nous jugeons utiles. Sur les filières non régaliennes, les coordinations établies nous permettent d'être efficaces ensemble – je pense à l'opération France services ou à la logistique urbaine. Les équipes de La Poste jouent le jeu avec une totale transparence. La commission de surveillance suit d'ailleurs les choses de près, en plénière ou dans le cadre de son comité stratégique.

Effectivement, le rapport sur le financement de la formation des élus a été critique. Le droit individuel à la formation des élus locaux (DIF élus) peut être puissamment transformé, mais des ordonnances ont été prises la semaine dernière. Le DIF élus sera confondu avec « Mon compte formation » dont vous avez salué le succès. Nous disposerons donc d'un outil plus efficace, plus moderne, plus homogène et qui permettra de répondre rapidement à l'ensemble des demandes.

En fin d'année, nous avons dans nos livres 6,5 milliards au titre de ces contrats non réclamés ; 9,9 millions de comptes ont été transférés pour un montant moyen de 650 euros. En 2020, nous avons enregistré 1,2 million de vues sur le site et 780 000 visiteurs uniques. L'année dernière, nous avons restitué 405 millions d'euros à des bénéficiaires directs pour un total de 186 000 demandes, 87 % par le site et le reste par courrier. C'est un système qui fonctionne bien puisque je reçois beaucoup moins personnellement de lettres de réclamation qu'il y a deux ou trois ans.

Les contrats d'assurance-vie dits de retraite ne sont pas aujourd'hui concernés, mais la question est en train d'être étudiée. Nous avons simplement émis une réserve, qui a été entendue : la Caisse des dépôts et consignations n'est pas une compagnie d'assurance, elle peut reprendre ces contrats non réclamés, mais en versant un capital et non une rente, qui demanderait la mise en place d'outils onéreux.

Madame Dominique Estrosi Sassone, la Banque postale s'est portée volontaire rapidement, mais nous souhaitons vivement que l'ensemble des réseaux bancaires puissent

financer la rénovation thermique des bâtiments. Cette proposition, issue du rapport d'Olivier Sichel, ne vise pas à se substituer à des dispositifs existants. Il a néanmoins la vertu de permettre notamment à des ménages modestes d'avoir accès à la fois à l'expertise et au financement. Je ne partage pas votre point de vue sur le risque de nouveaux « gilets jaunes ». La rénovation thermique d'un logement en augmente sa valeur, c'est une façon de protéger le patrimoine. Ces travaux diminuent également les dépenses énergétiques, à tel point que nous avons envisagé de financer ces travaux grâce aux économies réalisées. Quoi qu'il en soit, on peut faire le pari que, dans la plupart des cas, au moment de la cession ou de la transmission du logement, l'amélioration de la valeur du bien couvrira les frais des travaux.

Où en sommes-nous sur la RLS ? Grâce aux efforts considérables des acteurs du logement social, cette baisse de revenus a été surmontée. Nous suivons très attentivement les comptes de 750 organismes de logement social, avec lesquels nous avons un encours de crédit de 170 milliards d'euros. Leur situation d'ensemble est rétablie, nous n'avons pas d'inquiétude à ce sujet. Par ailleurs, les rapprochements prévus par la loi Élan ont bien eu lieu. La baisse du rythme de construction, que j'ai évoquée dès mon propos introductif, n'est pas liée à une faiblesse des organismes, mais au fait que nous manquons de projets dans les collectivités. Pour conclure sur ce point, CDC Habitat, au-delà des 40 000 VEFA et des 30 000 logements sociaux est aussi intervenue en soutien d'organismes qui faisaient appel à nous. Dans mon propos liminaire, j'ai oublié d'évoquer les prêts participatifs mis en place par la CDC. Merci de m'avoir donné l'occasion de le faire, monsieur Dallier, car il s'agit d'un soutien important. Ces prêts sont très avantageux : les organismes ne s'y sont pas trompés puisque nous en sommes déjà à 750 millions d'euros de crédits utilisés.

Les dispositifs pour le logement sont innombrables. C'est une décision des élus de maintenir le rythme de construction tout en modifiant le mode de construction. Nous devons construire des logements qui soient au meilleur niveau sur le plan écologique, à la fois dans la construction et dans l'exploitation.

Vous avez évoqué le rapprochement entre Suez et Veolia : mon week-end fut moins familial que prévu ! Les responsables des deux maisons ont conclu un accord dimanche dans la soirée ; il a été validé dans la nuit par le conseil d'administration, qui savait ce qu'il faisait. Nous avons suivi cela de très près, et nous pensons que le nouveau Suez, avec 7 milliards d'euros de chiffre d'affaires et des équipes talentueuses, et en s'appuyant sur des actionnaires qui se sont d'ores et déjà engagés à financer des développements futurs, aura les moyens d'assurer la qualité de service en France, avec un niveau de concurrence déjà très élevé – au-delà de Suez et de la Saur, de nombreuses collectivités passent en régie. En tout cas, l'avenir de Suez dépendra évidemment des choix qui seront faits par sa direction. Cette société peut se réinventer un nouvel avenir. Les accords passés assurent une protection de la situation de l'ensemble des salariés de Suez pendant quatre ans, ce qui laissera le temps à la société de retrouver un bon niveau de développement. Nous serons nous-mêmes attentifs - j'ai proposé que nous soyons actionnaires du nouvel ensemble, et nous jouerons notre rôle d'actionnaire responsable, à côté de fonds qui seront sûrement intéressés aussi par la situation des salariés, mais peut-être un petit peu moins que nous !

M. Laménie a évoqué une collectivité des Ardennes, mais sans en donner le nom. D'une manière générale, avant d'entamer des travaux, il n'est jamais mauvais de prévoir un peu d'ingénierie. Vous avez parlé d'un diagnostic ; c'est un peu différent, certes. D'ailleurs, nous finançons souvent l'ingénierie préalable par des subventions. Le plus simple serait que vous m'adressiez les informations utiles par courriel, et je demanderai à M. Patrick François,

notre directeur régional, de prendre contact avec cette maire pour trouver une solution appropriée : nous sommes au service des élus.

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – J’ai justement, moi aussi, une petite liste de dossiers en suspens...

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Je ne peux m’empêcher de réagir à vos propos sur la construction. Vous dites qu’il n’y a pas assez de projets. Je pense qu’il faut que vous entriez, avec le Gouvernement, dans une réflexion sur les ressources des maires, qui savent compter, et qui ne perçoivent plus de taxes d’habitation, et ne sont pas compensés sur la taxe foncière sur les logements sociaux. C’est un sujet qui est oublié, en règle générale, par Mme la ministre du logement et par son entourage, alors que c’est le levier le plus important.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Vous avez fait part de vos craintes pour cette année, notamment pour le secteur du logement. Ces craintes sont partagées ! Vous avez encouragé les collectivités à maintenir le rythme des constructions de logements sociaux. Dans un contexte où les élus manquent de visibilité sur leurs finances, ils se montrent soucieux de répondre aux enjeux démographiques et économiques sans sacrifier pour autant l’aspect environnemental, et dans le respect de nouvelles contraintes à venir, comme le zéro artificialisation nette. Il faut donner aux élus les moyens de mettre en œuvre leur projet d’urbanisme, même si ces constructions ne concernent pas que les métropoles : l’essentiel des 40 000 logements sociaux précommandés par la CDC Habitat fin 2020 se trouveront dans des zones tendues. Pourtant, les territoires ruraux sont en demande. Il ne faut pas les oublier, et il faut favoriser également le logement intermédiaire. Ne craignez-vous pas que le budget prévu pour le plan de relance ne puisse pas être engagé en 2021 sur des projets, faute de visibilité et d’une reprise suffisamment dynamique ?

Je souhaite aussi vous interroger sur la centaine de foncières dont vous avez parlé, destinées à racheter un certain nombre de petits commerces – 6 000, avez-vous dit – dans le programme Action cœur de ville. Pouvez-vous nous détailler leurs modalités de collaboration avec les collectivités locales ?

M. Jean-Pierre Moga. – Sur les 100 milliards d’euros du plan de relance, la CDC participe pleinement à l’effort national en mobilisant 26 milliards d’euros de fonds propres. Il y a les mesures d’urgence, et les mesures de transformation. Pouvez-vous nous détailler, parmi les fonds propres qui seront investis, ceux qui seront consacrés au soutien à court terme de l’économie, et ceux qui seront alloués à des mesures de plus long terme de transformation structurelle ? Prévoyez-vous des retards dans la mise en œuvre de certaines mesures du plan de relance ? Au cours des six premiers mois de l’année passée, l’investissement des entreprises a baissé de 22 %, une chute sans précédent en temps de paix. La reprise prévue en 2021 ne suffira certainement pas à combler l’énorme déficit d’investissement causé par la crise de la covid, qui semble malheureusement se prolonger. Comment peut-on encourager et accélérer l’investissement dans ces conditions ?

La question du remboursement des prêts garantis par l’État (PGE) est cruciale, avec les premières tranches prévues pour ce mois d’avril. Quelque 600 000 entreprises ont bénéficié d’un montant total de 132 milliards d’euros. Environ 95 % de ces bénéficiaires étaient des PME. Or, 6 à 8 milliards d’euros pourraient ne pas être remboursés. Si le Gouvernement a accordé des reports de remboursement, à moyen terme l’épée de Damoclès de la solvabilité menace la soutenabilité du système bancaire et la dynamique de notre

écosystème entrepreneurial. Face au risque d'une baisse prolongée de l'activité, quelles mesures proposez-vous ? Pour renforcer les fonds propres des PME et des TPE, ne faudrait-il pas transformer une partie des PGE en subventions d'exploitation, ou en avances, conditionnées, pour les secteurs les plus sinistrés ?

Mme Anne Chain-Larché. – Dans le plan de relance, environ 8 milliards d'euros sont consacrés aux entreprises fragilisées. Au cours des deux premières années, 80 % de cette somme devait être mobilisée. Au bout de sept mois, où en êtes-vous ? Compte tenu des fermetures administratives, beaucoup trop longues, de certaines entreprises, une augmentation des crédits consacrés à leur soutien est-elle envisagée ?

M. Vincent Segouin. – Ce matin, le ministre des finances a annoncé que l'annulation d'une partie de la dette des entreprises serait sûrement nécessaire, parce que celles-ci n'auraient pas la capacité de rembourser leurs prêts garantis par l'État (PGE). Vos prévisions de contentieux sont-elles encore fiables ? La CDC pourra-t-elle supporter les conséquences de ces défauts ? Ou bien sera-ce à l'État de vous les rembourser ? Vous avez dit qu'il fallait continuer le soutien financier jusqu'à une relance totale. À combien estimez-vous la réserve financière mobilisable de la CDC ?

M. Serge Babary. – Comme ancien maire de Tours, je tenais à vous remercier d'avoir signalé l'intérêt de votre installation dans cette ville ! L'année dernière, nous avons eu l'honneur de vous accueillir devant notre commission des affaires économiques. Vous aviez évoqué les fonds résilience, et fait part de votre satisfaction quant à leur mise en place dans la plupart des régions. Quelle est la situation un an plus tard ? Vous évoquiez aussi l'espoir de bénéficier de fonds européens en complément. Avez-vous pu aboutir dans cette démarche ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Vous avez évoqué le dispositif « Mon compte formation ». Quelle dynamique constatez-vous ? Est-il suffisant pour répondre au défi de la relance et aux besoins des entreprises ? La Banque des territoires est un acteur majeur, dont les pratiques sont particulièrement observées, et exemplaires. Quelle est la stratégie de la société forestière, votre filiale ? Traduit-elle votre ambition de décarbonation ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Le tourisme emploie une personne sur dix dans le monde, et c'est le secteur le plus fragilisé par l'épidémie. M. Jean-Baptiste Lemoyne a annoncé que la perte du secteur en France représentait 60 milliards d'euros en 2020. Comment la CDC permettra-t-elle aux entreprises du secteur du tourisme non plus de tenir bon, mais de rebondir après la crise ?

La France fait partie des grands pays industrialisés qui ont perdu beaucoup d'industries depuis une décennie. Celles-ci ont été remplacées par les activités de l'économie des services. Ce choix, ajouté à un coût particulièrement bas de la main-d'œuvre dans les pays étrangers, a permis à certaines entreprises de se délocaliser et créé une situation de dépendance industrielle, notamment mise en exergue par la pénurie de masques, de respirateurs et de médicaments. Actuellement, 80 % des principes actifs pharmaceutiques sont fabriqués en Chine. Quelles actions concrètes sont engagées par la CDC pour promouvoir la réindustrialisation du pays ? Comment s'assurer que cette réindustrialisation restera en concordance avec les objectifs environnementaux ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Oui, comment le volontarisme de la réindustrialisation et de la relocalisation peut-il être accompagné, voire promu par la CDC ? C'est un enjeu très important, notamment pour la transition énergétique.

Je ne suis pas d'accord avec votre analyse selon laquelle la RLS serait indolore parce que la situation des organismes serait bonne ; elle est bonne puisqu'ils ont moins investi pour la rénovation et la construction. Toutes les études de la Cour des comptes montrent que la dégradation n'est pas immédiate, mais intervient sur la longue durée, puisque c'est un système qui endette les organismes sur le long terme.

Vous avez parlé à juste titre des efforts de la CDC dans le plan de relance, avec CDC Habitat et les prêts participatifs. Les prêts participatifs ont eu un grand succès parce qu'ils étaient attractifs et utiles, mais il semble que la deuxième génération de prêts participatifs soit moins intéressante, et essentiellement prévue pour la rénovation, alors qu'on a besoin de ces prêts pour la construction. En effet, la baisse de la construction n'est pas uniquement due à un désintérêt des maires : il y a la question de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et, s'il y a besoin de beaucoup de fonds propres pour réussir les opérations, les organismes hésitent – à cet égard, la RLS a un impact considérable. Êtes-vous disponible pour négocier des prêts participatifs se situant dans la continuité de ce qui a été fait précédemment, et en ouvrant leur champ à la construction ?

Le débat mérite d'être approfondi sur ce qu'a dit Mme Estrosi Sassone. Vous faites le pari que les prix de l'immobilier resteront toujours en hausse. Dès qu'ils baisseront, gare aux systèmes de subprime à l'américaine, aux dépréciations et à la hausse des taux ! Cela pourrait déstabiliser considérablement des ménages très modestes.

Mme Valérie Létard. – Je souhaite vous interroger sur l'accompagnement, par la filiale de la CDC qu'est la Banque des territoires, du canal Seine-Nord. Il est prévu dans la convention de financement que la CDC sera également aux côtés de la région dans la réfection et le financement du canal, dès lors que la société aura été mise en place et qu'elle étudiera avec attention les projets d'investissement et les plateformes. Dans ce cadre, le financement du canal Seine-Nord s'élève à 5,1 milliards d'euros, selon un plan de financement réparti entre 1 milliard d'euros de contribution de l'État, 1 milliard d'euros des collectivités, 2 milliards d'euros de l'Union européenne et 841 millions d'euros d'une contribution d'équilibre, sur la partie des collectivités, sous forme de subventions ou par des emprunts levés via la Société du canal.

La région des Hauts-de-France et les quatre départements concernés s'orientent, comme le prévoit la convention, vers le financement par la Société, *via* un ou plusieurs emprunts, de leur contribution. Dans ce cadre, la Société a organisé en février dernier, en lien étroit avec les collectivités, une consultation bancaire pour une enveloppe de 60 millions d'euros sur une durée de vingt ans. La Banque des territoires, qui constitue un partenaire financier privilégié sur ce type de projets, a été consultée comme les autres établissements. Elle a fait savoir qu'elle estimait la durée de financement trop courte par rapport à ses critères d'intervention. On ne peut que regretter l'absence de participation de la Banque des territoires au financement de ce projet d'infrastructure pourtant majeur pour cet unique motif technique ; et on ne peut qu'espérer sa participation aux consultations à venir, monsieur le directeur général. Évidemment, elle sera aussi attendue sur la question des ports intérieurs, puisque ceux-ci seront du ressort des collectivités.

Des contrats territoriaux de développement seront consacrés à tout l'accompagnement de la stratégie de développement, notamment pour les abords des ports intérieurs et tous les travaux d'investissement qui porteront sur les collectivités. Là aussi, monsieur le directeur général, vous êtes attendu. En clair, comment et dans quelles

proportions la Banque des territoires se mobilisera-t-elle de façon concrète pour ce grand investissement stratégique ?

M. Franck Montaugé. – Vous avez évoqué votre action contracyclique, quand le pays en a besoin. La CDC pourrait-elle s’engager dans la réassurance agricole par gros temps ? Nous subissons en ce moment un épisode de gel, et vous connaissez le succès tout relatif de la pénétration de l’assurance dans l’agriculture. On pourrait souhaiter que tous les agriculteurs soient assurés, d’une manière ou d’une autre, sur l’ensemble du territoire, les assurances n’étant pas exclusives d’autres dispositifs – je pense notamment au fonds de mutualisation, à l’épargne de précaution, etc.

Mme Sylviane Noël. – Le Sénat examinera bientôt le projet de loi climat et résilience, qui compte parmi ses dispositions la trajectoire du zéro artificialisation nette. Cette trajectoire va inévitablement aboutir à une flambée du coût de la construction, puisque les opérations de renaturation, de déconstruction, de réversibilité des bâtiments, de dépollution des sols ne seront pas neutres financièrement pour les collectivités. Comment la CDC envisage-t-elle d’accompagner les élus dans ces nouveaux enjeux ?

M. Yves Bouloux. – Ma question portera sur les fonds souverains régionaux. Le 22 mars 2021, la région Auvergne-Rhône-Alpes a lancé son fonds souverain pour aider les entreprises régionales en difficulté face à la crise sanitaire et leur permettre de grandir par la suite. Doté aujourd’hui de 70 millions d’euros, le fonds devrait atteindre à terme 100 millions d’euros. De nombreuses régions devraient suivre. Quelle est votre position sur ces fonds souverains régionaux ? Faudrait-il poser un cadre juridique ?

M. Éric Lombard. – J’ai entendu votre remarque sur l’impact de la taxe foncière sur les logements sociaux, et j’en prends acte, mais le pouvoir fiscal n’a pas encore été attribué par le Parlement à la CDC !

Les 40 000 logements sociaux précommandés ne sont pas forcément en zone tendue : j’étais il y a quelques mois dans la belle ville de Brive-la-Gaillarde, où CDC Habitat va construire des logements. Nous essayons d’utiliser ce programme pour compléter ce que nous faisons dans le cadre d’Action cœur de ville. Nous sommes attentifs à développer un maillage le plus large possible. Il y a beaucoup de logements intermédiaires dans les 40 000 prévus.

J’ai beaucoup insisté pour que les foncières soient construites sur des ressorts relevant de la décision des élus. En Bretagne, les élus ont souhaité que ce soit régional – ce qui n’empêchera pas les foncières dans certaines grandes villes bretonnes. En Vendée, une foncière couvre Fontenay-le-Comte et La Roche-sur-Yon. C’est la liberté des élus de choisir le ressort territorial de ces foncières. Ce sont le plus souvent des sociétés d’économie mixte : nous sommes co-actionnaires avec les collectivités locales. Nous avons une équipe, nous mettons du capital, un peu de dette, et on publie un numéro de téléphone ou une adresse e-mail pour que les commerçants puissent se signaler. Dans plusieurs villes, auprès des adjoints chargés de l’activité économique ou du commerce, des fonctionnaires municipaux chargés des commerces ont une bonne vision de ce qui se passe. Le maire de Saumur, par exemple, avait acheté un terrain derrière la mairie, où il permettait à des projets, tous les mois, de s’expérimenter.

Dans ce plan de relance, nous ne faisons pas de soutien à court terme. Ce n’est pas notre rôle, c’est celui des PGE. Mais nous avons mis 2 milliards d’euros à disposition des

acteurs du logement social en mars dernier. Tout ce que nous faisons vise à assurer une transition vers une économie plus durable, plus inclusive et à inscrire vraiment notre économie dans ce mouvement profond. Vous évoquez un risque de retard. J'espère avoir réussi à vous convaincre. L'État, évidemment, a dû attendre que le budget soit voté. La CDC est pleinement sur le terrain. Et l'action européenne se déploie selon une temporalité plus lente – c'est la force, mais parfois la faiblesse, de l'Europe – puisque le plan européen n'a pas encore été voté par tous les pays qui composent l'Union européenne.

Je ne pense pas qu'on puisse transformer les PGE en subventions, car ils sont déjà largement garantis par l'État – à hauteur de 90 %, pour un total de 130 milliards d'euros. Mais je suis bien d'accord, pour les entreprises fragiles, il faut un relais en fonds propres. Beaucoup d'idées ont été proposées. Souvent, les chefs d'entreprise ne veulent pas ouvrir leur capital, même à des acteurs publics ou à des fonds ayant une préoccupation d'intérêt général. En effet, quand on est un entrepreneur, avoir un actionnaire minoritaire, même si cela apporte des fonds, cela change la vie. Nous devons trouver des solutions pour qu'ils l'acceptent, notamment dans les entreprises moyennes, et pour mettre en place les outils idoines. Avec les assureurs et le ministère, au-delà de la nouvelle initiative sur les prêts participatifs, nous allons mettre en place une enveloppe de 14 milliards d'euros de prêts participatifs avec une vision plus longue, notamment pour remplacer le PGE pour des entreprises qui en auraient besoin. Nous pensons qu'il faut aussi une enveloppe en capital, pour assurer un soutien selon un maillage fin.

Nous ne sommes pas sûrs d'avoir une bonne vision de la situation réelle des entreprises fragilisées, car elles sont très soutenues par le chômage partiel et les reports de charges. Comme vous, je souhaite que nous veillions, dans les mois qui viennent, à ne pas laisser tomber une entreprise qui, par ailleurs, aurait des perspectives.

Vous m'interrogez sur la charge des PGE non remboursés : elle incombera à l'État. Bpifrance et la Banque postale participent au PGE. S'il y a de la casse, comme on dit entre banquiers, ils prendront leur 10 % de perte, mais pas plus. Quelles sont les réserves financières de la CDC ? Dans le plan d'investissement, nous avons 26 milliards d'euros ; pour commencer, nous allons utiliser largement ; mais nous avons des moyens supplémentaires pour faire plus ou en cas de choc financier.

Pour les fonds régionaux, 470 millions d'euros ont été engagés, dont 143 millions d'euros par la Banque des territoires. En 2020, nous avons déjà versé 310 millions d'euros aux opérateurs, qui avaient pu en plus bénéficier de 115 millions d'euros de prêts, au bénéfice de 17 200 entreprises.

Les questions de capital pour les entreprises sont des questions complexes. On peut distribuer 130 milliards d'euros de PGE à 660 000 entreprises en trois mois, en s'appuyant sur la capillarité de nos réseaux bancaires. Mais pour le capital, ce sont des sujets individuels, entreprise par entreprise. On ne peut pas avoir une grande machine nationale pour s'en occuper : il faut des fonds nationaux pour les grandes entreprises ou certains secteurs techniques, ou bien s'appuyer sur des initiatives régionales. En fait, tous les types de structures sont bienvenus. S'il n'y avait pas les élections régionales bientôt, j'aurais déjà entrepris de réfléchir à cette question avec les présidents de régions. Je prendrai contact avec les élus renouvelés ou nouveaux pour voir comment établir au niveau régional les modalités d'intervention en capital. Évidemment, nous serons très attentifs à la qualité de ce qui est fait.

Les fonds européens, eux, arriveront quand leur base juridique entrera en vigueur. Certains fonds d'*InvestEU* ou de la Banque européenne d'investissement sont déjà disponibles, pour le logement social ou la transition écologique. Pour les 700 milliards d'euros, il faudra attendre plus longtemps.

Le dispositif « Mon compte formation » touche 33 millions de Français, qui ont un compte : c'est un grand succès populaire. Le Gouvernement constate qu'il coûte un peu plus cher que prévu. Nous réfléchissons à la modulation des dépenses de formation.

La société forestière a une charte de développement durable. Nous sommes fondateurs d'un club qui s'appelle « Carbone, forêt, bois » et nous travaillons avec des forêts gérées de façon durable. Pour gérer durablement la forêt et maintenir ce puits de carbone, il faut faire des coupes régulières. Sinon, les arbres tombent et, quand un arbre pourrit, il renvoie dans l'atmosphère le carbone accumulé au cours de sa vie.

Pour les entreprises de tourisme, nous mettons en place de nombreux outils. Là aussi, il faut un maillage fin. Nous avons un fonds sur le tourisme social, sur les sociétés de tourisme de petite taille...

Sur la réindustrialisation, dans la pharma ou d'autres secteurs, je partage votre avis. Territoires d'industrie est un projet vraiment utile : l'idée est d'éviter que les usines Tesla aillent s'installer à Berlin, pour se rendre compte ensuite que l'État allemand est moins réactif que nos collectivités locales. Mieux vaut organiser, comme nous le faisons à Chalon-sur-Saône, par exemple, ou ailleurs, des friches clés en main, où les projets peuvent s'implanter, avant de chercher les financements pour le développement de l'usine.

Vous avez raison, madame Lienemann, la nouvelle tranche de prêts participatifs se fait à des conditions plus onéreuses. Dans le cadre du deuxième plan logement, j'avais négocié avec les acteurs du logement social, ce qui s'était conclu par la signature d'un accord à l'Hôtel de Matignon, avec Édouard Philippe, par lequel nous engageons 800 millions d'euros de prêts participatifs, à des conditions saluées par les acteurs du logement social – moins par la commission de surveillance, car coûteuses pour l'établissement public ! Mais nous avons dû mettre une limite à ce projet, car notre budget est mobilisé sur de nombreux fronts en même temps. C'est pourquoi les nouvelles tranches sont un peu plus coûteuses. Je pense tout de même qu'elles financent la construction, car c'est notre priorité. Pour la rénovation, il y a les éco-prêts, qui sont très abondants et offrent des conditions intéressantes.

Je ne pense pas que le manque de fonds propres soit le facteur bloquant. CDC Habitat et Action Logement, ainsi que d'autres grands acteurs, ont injecté des fonds propres à la suite de la loi Élan, pour renforcer les acteurs.

Pour le canal Seine-Nord, ce sont les conditions du cahier des charges qui ont rendu difficile pour la Banque des territoires de se positionner dans un premier temps. Cela dit, ce genre de projet s'étale dans le temps – parfois trop – et nous espérons être plus présents dans les phases suivantes. Nous travaillons évidemment avec la région pour nous positionner sur le financement des zones d'aménagement, des plateformes multimodales, des zones d'activités... Les ports sont des infrastructures dont le financement fait vraiment partie du mandat de la CDC. Tout ce qui les environne, sur le plan du développement industriel et économique, nous concerne aussi.

Je connais bien l'assurance. C'est un magnifique métier, mais ce n'est vraiment pas celui de la CDC. Si nous le développons, cela utiliserait des fonds propres et des talents.

M. Franck Montaugé. – Je pensais surtout à la réassurance...

M. Éric Lombard. – C'est un métier très proche – même, les deux métiers sont en train de converger, à mon avis. Certes, nous avons un grand assureur dans le groupe, CNP Assurances, mais il fait peu d'assurance de risques. Vous ne pourrez donc pas compter sur nous pour de la réassurance agricole.

Mme Noël m'interroge sur l'accompagnement de la CDC pour les conséquences de l'artificialisation des sols. Oui, tout coûtera plus cher. C'est pourquoi nous avons été très attentifs à ce que la loi Élan prévoie la possibilité de faire des offices fonciers solidaires, qui permettent aux organismes de construire des logements sans être propriétaires de leur sol. Tous les éléments d'aménagement urbain qui permettront de construire davantage « la ville sur la ville » sont bienvenus. Démolir des bâtiments anciens peut être utile aussi, pour reconstruire des bâtiments plus écologiques et plus durables. Certains de nos prêts peuvent y aider, comme les prêts Gaïa. Il faudrait sans doute renforcer notre boîte à outils.

J'ai évoqué les fonds souverains régionaux en parlant de la diversité d'outils dont nous avons besoin. Nous avons tout l'arsenal juridique nécessaire pour monter toutes sortes de fonds : il suffit de déterminer, à chaque fois, l'enveloppe, les partenaires, les risques et le mandat. En début de confinement, nous avons avancé sur des fonds régionaux, avec un mandat très particulier, comprenant la distribution de prêts, dont certains vont se transformer assez vite en subventions : nous n'allons pas récupérer l'intégralité du capital qu'on y aura mis, mais ce fut très précieux en début de crise !

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – Merci. C'est toujours un plaisir de vous entendre. Le bilan de la CDC représentant quasiment la moitié du PIB français, il n'est pas étonnant que vous soyez questionné sur l'ensemble des questions économiques du pays...

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Merci d'avoir répondu aux très nombreuses questions de notre commission et de celle des finances. Beaucoup de sujets rapprochent nos deux commissions. Ce que vous avez dit sur la part de l'Europe dans le plan de relance – 30 % – nous inquiète un peu : si les décisions ne viennent pas, l'argent manquera ! L'arrêt rendu par la cour allemande la semaine dernière n'est pas très rassurant à cet égard...

La réunion est close à 13 heures.

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

Mardi 11 mai 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 19 heures.

**Projet de décret d'avance - Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué
auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des
comptes publics**

M. Claude Raynal, président. – Nous auditionnons ce soir M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics.

Vous nous avez fait parvenir jeudi dernier un projet de décret d'avance portant ouverture de 7,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour financer des dépenses urgentes.

En application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), ce décret doit être pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui disposent pour cela d'un délai de sept jours à compter de la notification qui leur a été faite du projet de décret. Aussi le rapporteur général nous exposera demain matin un projet d'avis sur lequel notre commission devra statuer.

Avant cela, vous avez souhaité venir nous présenter les motivations de ce décret d'avance, ce dont nous vous remercions. Votre audition permettra à la commission d'être pleinement éclairée sur les raisons de l'utilisation de cette procédure, qui constitue une dérogation au principe de l'autorisation parlementaire de la dépense, dérogation qui n'avait plus été activée depuis novembre 2017, pour un montant à l'époque bien plus modeste de 842 millions d'euros en crédits de paiement. Le présent projet de décret d'avance me semble d'ailleurs épuiser toute « marge de manœuvre » offerte par cette procédure, en atteignant le plafond de ce qui est autorisé par la LOLF.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – La procédure du décret d'avance est dérogatoire, nous nous sommes gardés d'y recourir depuis 2017 et nous souhaitons lui garder son caractère exceptionnel. Le montant de 7,2 milliards d'euros correspond effectivement au plafond de 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, lesquels atteignent 723 milliards d'euros en crédits de paiement. Face à la crise sanitaire, nous avons tenu à mobiliser des crédits par collectif budgétaire ; si nous en passons aujourd'hui par un décret d'avance, c'est parce que nous espérons être à la sortie de la crise épidémique, et c'est aussi parce qu'un collectif budgétaire est prévu dans les prochaines semaines.

Ce décret d'avance abonde le fonds de solidarité et le soutien à l'activité partielle, deux mécanismes que vous connaissez bien, pour les avoir votés à une très large majorité.

Nous vous proposons d'abonder de 6,7 milliards d'euros le fonds de solidarité ; depuis le début de l'année, ce fonds a versé 13,3 milliards d'euros sur les 20,2 milliards d'euros mis à sa disposition via une ouverture de crédits en loi de finances de 5,6 milliards et

des reports de crédits à hauteur de 14,6 milliards d'euros. Le fonds de solidarité et les dispositifs spécifiques qui lui sont liés connaissent un rythme de consommation croissant : les décaissements se sont élevés à 2,7 milliards d'euros en janvier, à 2,2 milliards en février, à 4,2 milliards au mois de mars et à 3,7 milliards en avril, du fait des contraintes imposées à l'économie mais aussi de la prise en charge nouvelle des coûts fixes et du relèvement du plafond à 200 000 euros pour certains établissements.

Les demandes pour avril ayant été ouvertes jusqu'au 7 mai, nous connaissons très prochainement le niveau de décaissement pour ce mois. Les annonces sur le calendrier pour la levée des contraintes sur l'économie nous permettent de mieux connaître les besoins à programmer pour le prochain collectif budgétaire jusqu'à la fin de l'année.

Le décret d'avance propose également d'ajouter 500 millions d'euros pour la prise en charge du chômage partiel, sur un total de 10 milliards d'euros disponibles en tout pour aider l'activité partielle en 2020, compte tenu du report de crédits de 2,5 milliards d'euros.

Ces ouvertures de crédits sont gagées sur des annulations au programme 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire », dont les besoins identifiés nous paraissent moins élevés qu'initialement prévu, compte tenu d'une meilleure résistance des entreprises ; les quelque 3,9 milliards d'euros qui resteront sur ce programme nous paraissent suffire pour répondre aux besoins identifiés et faire face aux aléas.

Un collectif budgétaire vous sera présenté dans les prochaines semaines, pour ouvrir de nouveaux crédits sur les dispositifs d'urgence, pour prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 la période d'aide possible aux entreprises et pour renouveler l'exonération et la défiscalisation de la prime exceptionnelle – dite prime « Macron » – que l'entreprise peut verser à ses salariés. Enfin, nous travaillons à l'accompagnement et au soutien de certaines régies publiques qui n'ont pas bénéficié, pour des raisons statutaires, des mesures de chômage partiel ni de protection face aux variations de recettes de fonctionnement versées par les collectivités. Le périmètre de ce soutien est en cours de définition et sera fonction des sollicitations et du rythme de la reprise économique.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le Gouvernement a fait le choix, par un arrêté du 18 mars dernier, de reporter 2,5 milliards d'euros du programme 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire », non consommés en 2020, vers le programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » qui peut donc les utiliser en 2021. Pourquoi ce choix, alors qu'il y a des besoins importants sur l'activité partielle, au point que le projet de décret d'avance demande désormais l'ouverture de 500 millions d'euros ? Je rappelle que la LOLF prévoit que les crédits non consommés sur un programme peuvent être reportés vers le même programme ou, à la rigueur, vers un programme qui poursuit les mêmes objectifs. La question du respect du principe de spécialité budgétaire pourrait dès lors se poser.

La Cour des comptes estime, dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », qu'il reste des besoins de financement importants à couvrir au titre de 2020 sur le programme 360, consacré aux compensations d'exonération de charges. Pourquoi, en conséquence, avez-vous reporté les crédits non consommés de ce programme vers le fonds de solidarité, au lieu de les conserver dans le même programme ? Ce

programme a en effet des crédits nuls en 2021, et le projet de décret d'avance ne lui affecte pas non plus de crédits.

Enfin, plus globalement, nous savons tous qu'un collectif budgétaire devra être examiné cet été et vous n'êtes pas sans ignorer que, personnellement, j'aurais préféré un collectif dès le mois de mai, étant donné l'urgence et pour que l'autorisation parlementaire soit effective. Quel sera le montant de ce collectif et quels seront ses grands postes de dépenses ?

Enfin, je m'étonne que vous n'avez pas avancé davantage sur la question des régies publiques, en particulier des régies thermales, car lorsque nous vous avons alerté sur leur situation lors de l'examen de la loi de finances initiale, vous nous aviez répondu qu'une solution serait trouvée rapidement.

M. Claude Raynal, président. – Les études montrent que les ménages les plus modestes sont les premières victimes de la crise, mais le décret d'avance ne prévoit rien à leur sujet, alors que les lois de finances rectificatives successives de l'année 2020 avaient institué des aides exceptionnelles de solidarité. Le Gouvernement prépare-t-il une mesure pour le collectif budgétaire qui s'annonce ? Quel est le calendrier de ce collectif ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Nous disposons de 10 milliards d'euros pour soutenir l'activité partielle, répartis en deux programmes qui ont, sur ce point, la même finalité – le maintien de l'emploi. Sur ces 10 milliards, nous avons décaissé 1,8 milliard d'euros, principalement parce que l'activité s'est maintenue à un niveau plus élevé que nous l'avions craint, ce qui est une bonne nouvelle, mais aussi, accessoirement, parce que les entreprises disposent de plusieurs mois pour demander une aide, ce qui décale des dépenses dans le temps. Si nous vous proposons d'ajouter 500 millions d'euros alors qu'un peu plus de 8 milliards d'euros restent disponibles, c'est pour une raison technique simple, que des mesures spécifiques comme l'indemnité différentielle ou la prise en charge de congés payés liés au Covid-19 ne peuvent être réalisées qu'au titre de la mission « Plan d'urgence » ; nous vous proposons donc, par précaution, de recharger cette mission.

Sur les 8,2 milliards d'euros ouverts pour compenser les exonérations de charges, 3,9 milliards ont été consommés, car les exonérations de novembre et celles des travailleurs indépendants n'ont pas été comptabilisées sur l'exercice 2020, mais elles le seront sur l'exercice 2021. Nous aurons donc, lors du collectif budgétaire, à recharger le programme 360 qui est consacré aux compensations d'exonérations auprès de la Sécurité sociale.

Ces actions relevant de l'urgence, nous considérons que les transferts du programme 360 vers le programme 357 « Fonds de solidarité » ne méconnaissent pas les principes posés par la LOLF – cette opération intervenant en fin d'exercice, nous pouvons transférer 2,5 milliards d'euros pour abonder des dépenses qui doivent être faites très rapidement.

Je n'ignore pas, Monsieur le rapporteur général, que vous auriez préféré qu'un collectif budgétaire intervienne plus rapidement, au risque de devoir en examiner un autre encore avant l'automne ; ce n'est pas la voie qui a été retenue après concertation, nous avons préféré en passer par un seul collectif, ce qui nous conduit à proposer ce décret d'avance.

Quelques mots sur le collectif budgétaire en préparation. Le maintien, depuis plusieurs mois, d'une prise en charge inédite du chômage partiel, concourt au pouvoir d'achat

des ménages ; c'est l'une des raisons expliquant que le pouvoir d'achat des ménages augmente de 0,6 point alors que notre pays connaît une récession de 8,2 %. L'analyse plus détaillée montre que le pouvoir d'achat reculait en fait jusqu'au troisième trimestre, mais que la suppression de la dernière tranche de taxe d'habitation payée par 80 % des ménages et la diminution de l'impôt sur le revenu pour les deux premières tranches expliquent le redressement, sans la distorsion que vous craignez puisque ces mesures ont bénéficié aux ménages modestes. Cependant, des difficultés existent bien pour les plus précaires, c'est pourquoi nous maintenons des dispositifs particuliers, par exemple pour les « permittents » avec l'indemnité différentielle.

Je ne peux guère vous répondre précisément sur le calendrier, nous travaillons avec le ministère des relations avec le Parlement, il faut prendre en compte les échéances électorales prochaines et les autres urgences parlementaires.

M. Roger Karoutchi. – Vous avez été le champion pour arrêter le « quoi qu'il en coûte » cette année, mais voici un décret d'avance, compensé par des participations de l'État dont les crédits se réduisent comme peau de chagrin, et bientôt un collectif budgétaire qui va encore creuser le déficit. M. Le Maire, en octobre dernier, claironnait un objectif de croissance de 9 % pour 2021, réduit à 6,5 % en février et, actuellement, peut-être à 3 ou 4 %... Dès lors que le ministre de l'économie et des finances a décidé de ne pas réduire les dépenses autant que vous l'auriez souhaité, quelle est votre prévision de dette et de déficit de l'État à la fin de l'année ? Tout le monde croit aux lendemains qui chantent, sans virus – mais comment compenser toutes ces dépenses ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Le décret d'avance peut se justifier face à l'urgence, encore faut-il regarder de plus près à quoi les fonds sont utilisés. Vous mentionnez l'aide aux permittents, sans préciser qu'elle a bénéficié à 408 000 personnes, sur près de deux millions de permittents, et qu'elle n'atteint en moyenne que 380 euros, ce qui est très faible, sans parler des difficultés pratiques d'accès pour les bénéficiaires et de gestion pour Pôle emploi.

Vous voulez prolonger l'aide aux entreprises jusqu'à la fin de l'année ; allez-vous reporter également la réforme de l'assurance chômage ?

Enfin, quels moyens déployez-vous contre la fraude aux aides aux entreprises ? Comment s'assurer que ces aides, légitimes, aillent bien aux entreprises qui en ont besoin ?

M. Michel Canévet. – Les entrepreneurs apprécient que la solidarité compense les contraintes qu'on leur impose. Vous soulignez que les décaissements varient fortement selon les mois : est-ce dû au mode de calcul de l'aide ?

Comment les choses fonctionnent-elles concrètement ? Mon collègue Vincent Delahaye me signale le cas d'un chauffeur de taxi qui, l'an passé, aurait fait 15 000 euros de chiffre d'affaires dans le mois, soit un revenu net de 7 500 euros, déduction faite de ses 5 000 euros de charges et de ses 2 500 euros d'impôts ; s'il réalise cette année 5 000 euros de chiffre d'affaires, avec toujours 5 000 euros de charges, est-il vrai qu'il sera compensé de 10 000 euros ? Si c'est le cas, il gagnera davantage que l'an passé... La compensation du chiffre d'affaire est-elle imposable ?

M. Stéphane Sautarel. – Les aides ont manqué certaines cibles, comme les groupes commerciaux familiaux, victimes d'effets de seuil parce qu'ils ne relèvent ni des

petites entreprises, ni des groupes : pensez-vous pouvoir les aider avec ces crédits supplémentaires ?

Quelle sera la place des collectivités territoriales dans le plan de relance ? Nous sommes en phase de mobilisation, les collectivités présentent de très nombreux dossiers et nous constatons que les crédits de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ne vont peut-être pas suffire : prévoyez-vous un redéploiement ?

Sur les régions publiques, vous répondez à une attente forte et une demande clairement exprimée : quel sera le dispositif retenu ?

Enfin, quelle est votre stratégie pour éviter les effets de rupture dans l'accompagnement de la reprise ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Nous avons signalé les difficultés spécifiques rencontrées par les régions publiques thermales, qui ne pouvaient être aidées du fait que les contrats y relèvent du droit public, alors qu'elles avaient obligation de fermer, et nous demandions, dès le deuxième collectif budgétaire puis en loi de finances pour 2021, des mesures particulières. Vous y venez enfin, quels en seront les contours ? Ces aides seront-elles rétroactives ? C'est important de le savoir, les collectivités concernées ont des difficultés budgétaires, les attentes sont très fortes.

M. Jérôme Bascher. – Vous voilà, Monsieur le ministre, avec un décret d'avance alors que vous n'avez eu de cesse de reporter l'an passé des crédits pour, nous disiez-vous, se passer d'un collectif... qui est devenu maintenant si urgent, qu'un décret d'avance s'impose : pourquoi ne pas avoir, comme nous vous le demandions, présenté plus tôt une loi de finances rectificative ?

Je m'inquiète, ensuite, de l'effet de votre transfert d'un programme à l'autre, sur notre niveau de déficit public au sens européen. Vous annulez 7 milliards de crédits budgétaires sur les participations financières de l'État, qui sont des dépenses en capital non comptabilisées en déficit public au sens de Maastricht, pour abonder des lignes budgétaires qui, elles, creusent ce déficit public : pouvez-vous le confirmer ?

M. Rémi Féraud. – Êtes-vous bien certain qu'en ne disposant plus que de 3,9 milliards d'euros pour les participations de l'État dans les entreprises stratégiques, vous allez disposer de marges de manœuvres suffisantes pour investir dans la relance, ou simplement pour faire face aux défaillances d'entreprises ? Ou bien prévoyez-vous d'abonder davantage l'État stratège dans le prochain collectif budgétaire ?

M. Claude Nougéin. – Les commerces dits non essentiels ont pu accéder au fonds de solidarité, c'était indispensable pour les aider à passer le cap, car leur trésorerie est exsangue. La sortie de crise inquiète les chefs d'entreprise, nous le constatons partout sur le terrain. Pensez-vous donner des instructions afin que l'aide qui leur sera versée pour avril par le fonds de solidarité soit disponible dans les plus brefs délais ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Nous avons veillé à ce que les transferts entre programmes respectent l'article 15 de la LOLF : les fonds visent la même finalité, l'un des auteurs de la LOLF vient du reste de me confirmer, à l'Assemblée nationale, que nous étions conformes.

Nous avons réservé 20 milliards d'euros pour des prises de participation de l'État ; je me suis toujours refusé à indiquer les entreprises concernées, la plupart étant cotées en Bourse. Nous avons fait des opérations, qui ont bien sûr été rendues publiques, et nous considérons que 3,9 milliards d'euros suffisent, mais nous aurons deux occasions d'y revenir si cela ne suffit pas : le collectif budgétaire et la loi de finances rectificative de fin de gestion.

Le transfert de 7,2 milliards d'euros des participations financières de l'État vers, principalement, le fonds de solidarité a une conséquence potentielle sur le déficit, mais nous ne pensons pas qu'il en aura sur la dette ; il ne faut pas confondre logique budgétaire et logique « maastrichtienne ». Cela ne remet pas en cause nos prévisions de déficit budgétaire en 2021, dans la mesure où les recettes fiscales bénéficient d'une croissance économique plus importante que ce que nous imaginions. Je veux rassurer sur les perspectives économiques : une croissance à 5 % est atteignable, la note de l'INSEE publiée la semaine dernière confirme que l'acquis de croissance pourrait être de 4 % à la fin du deuxième trimestre et nous pourrions aussi tenir l'objectif de dette à 117,8 % du PIB et de déficit public à 9 %. Nous avons constaté que les recettes de TVA sur les premiers mois de l'année s'établissaient à 98,5 % de ce qu'elles étaient au début 2020, donc avant la crise sanitaire : c'est plus favorable que ce que nous avions projeté en loi de finances. Donc les crédits restant de 3,9 milliards d'euros pour le renforcement des participations financières de l'État constituent une bonne base.

Sur l'assurance chômage, le nouveau mode de calcul du salaire journalier de référence entrera en vigueur le 1^{er} juillet prochain, les autres dispositions sont soumises à une clause de retour à bonne fortune qui se caractérisera notamment par la succession de plusieurs trimestres de créations nettes d'emplois et l'identification de métiers en tension. L'économie française est en croissance au premier trimestre et l'Insee vient d'annoncer qu'il y a eu 57 000 créations nettes d'emplois sur la période malgré les contraintes sanitaires.

Je vous confirme que nous sommes très attentifs aux fraudes. Nous avons rétabli à quinze jours, au lieu de 48 heures, le délai pour l'agrément au dispositif de chômage partiel, car c'est là que nous avons constaté le plus de fraude et il n'y a pas meilleur contrôle qu'a priori. Nous avons aussi renforcé les contrôles a priori des versements du fonds de solidarité au-dessus de 10 000 euros par mois : nous avons recruté 250 agents pour effectuer ce contrôle, c'est déterminant – nous estimons que la vigilance aurait empêché le versement de 1,5 milliard d'euros indus, et nous continuons à contrôler a posteriori, en recensant les dossiers suspects et, lorsqu'il y a fraude délibérée, en sanctionnant comme nous devons le faire.

Les décaissements du fonds de solidarité varient effectivement selon les modalités de calcul, l'entrée en vigueur de la fiscalité à coût fixe a eu une incidence directe – sans compter que certaines aides, par exemple aux stations de ski, n'ont été autorisées que fin mars par la Commission européenne, entraînant un effet de rattrapage. Je vous confirme que les sommes touchées au titre du fonds de solidarité ne sont pas imposables, ainsi que vous en avez décidé.

Nous visons à sortir de l'urgence tout en incitant à la reprise. C'est le sens de la sortie progressive du fonds de solidarité, que nous maintenons inchangé jusqu'au mois de juin, après quoi nous le faisons évoluer sur les critères de perte de chiffre d'affaires et sur le niveau de prise en charge ; il va de soi, aussi, que nous traiterons différemment les secteurs les plus empêchés, par rapport à ceux qui ont trouvé immédiatement toute latitude d'action.

La question des groupes commerciaux familiaux est complexe, nous y travaillons et j'espère aboutir dans les meilleurs délais.

Sur le redéploiement du plan de relance, nous avons lancé des appels à manifestation d'intérêt, les sujets sont décisifs, qu'il s'agisse de la numérisation des PME, des industries du futur, du plan protéines, de la conversion agro-écologique ou encore de la prévention des calamités et des aléas climatiques.

Il n'est pas prévu de réabonder le soutien aux investissements des collectivités territoriales, car la DSIL a déjà reçu 1 milliard d'euros supplémentaires l'été dernier, c'est un effort considérable, d'autant que les recettes des collectivités territoriales ont moins diminué que d'autres et que leur épargne brute est revenue à son niveau de 2018.

Sur les régies, nous nous heurtons à des difficultés techniques : nous visons les régies qui ont un caractère industriel et commercial mais qui sont restées, pour des raisons historiques, avec des agents de droit public, ou des régies de droit public qui font travailler des agents de droit privé. Nous cherchons des solutions concernant l'application d'un financement du chômage partiel, ainsi que pour les questions qui relèvent des aides d'État, car ces régies relèvent du champ concurrentiel. Nous cherchons la rétroactivité, pour que l'aide soutienne le redémarrage.

Enfin, les délais de versement du fonds de solidarité sont très courts pour les sommes inférieures à 10 000 euros, mais le contrôle est réalisé a priori pour les sommes supérieures, ce qui entraîne nécessairement des délais un peu plus longs. Et ce ne sont pas les trésoreries locales qui les paient, le versement est centralisé à l'échelon départemental et fait également intervenir une plateforme nationale.

M. Claude Raynal. – Nous vous remercions pour ces précisions.

La réunion est close à 20 heures.

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

Mercredi 12 mai 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances - Examen du rapport pour avis

M. Claude Raynal, président. – Nous commençons cette matinée par l'examen du rapport de M. Hervé Maurey sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances. Je vous rappelle que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable nous avait délégué l'examen de la partie économique et financière de ce texte, constituée de dix articles. En dehors des amendements que nous

proposera le rapporteur, un seul amendement a été déposé en vue de l'élaboration du texte de commission, par notre collègue Patrick Chaize.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Nous examinons ce matin en première lecture le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, dit « DDADUE ».

Le Sénat est la première assemblée saisie sur ce texte, qui comporte 42 articles répartis en cinq chapitres. Si le projet de loi a été renvoyé à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, celle-ci nous a délégué l'examen au fond du dernier chapitre, pour un total de dix articles.

Si les dispositifs relevant de notre compétence ont pour caractéristique commune de porter sur le droit économique et financier, il me semble que l'on peut distinguer deux catégories d'articles.

La première catégorie comporte des dispositions techniques visant à corriger des erreurs et omissions ou à remédier à des difficultés survenues après leur entrée en vigueur. Elles font suite à des évolutions du droit de l'Union européenne ou à des aménagements décidés pour préparer la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. C'est le cas des articles 33, 37, 38, 39, 40 et 42.

Ainsi, l'article 33 complète le régime d'obligation de transmission des données d'identification des actionnaires issu de la loi Pacte, adoptée en 2019. En ce sens, il clarifie les procédures de transmission d'informations entre les intermédiaires financiers et précise certaines modalités d'exercice des droits des actionnaires en présence d'intermédiaires financiers. L'article 37 remédie à des difficultés survenues du fait de la reconnaissance des infrastructures de marché des pays tiers dans le cadre du Brexit. L'article 38 s'efforce de mettre fin aux difficultés d'articulation entre le droit national et le droit européen qui subsistent du fait de l'ouverture à la concurrence de l'activité des dépositaires centraux, en charge du règlement-livraison des titres financiers. L'article 39 définit le régime de sanction applicable en cas d'infraction à certaines dispositions du règlement de 2012 relatif aux virements et prélèvements transfrontaliers, dit SEPA. L'article 40 renforce les moyens de contrôle et prévoit une sanction plus importante en cas de fraude lors de prestation de services de lettre recommandée par des prestataires ne bénéficiant pas de l'agrément de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. Enfin, l'article 42 exige des sociétés cotées sur un marché de croissance des petites et moyennes entreprises (PME) l'établissement d'une liste d'initiés standard, en activant une dérogation ouverte en 2019 par le droit européen.

Après un examen approfondi, ces six articles de nature essentiellement technique ne me paraissent pas poser de difficultés et je vous proposerai donc uniquement trois amendements rédactionnels et de coordination.

La seconde catégorie rassemble à l'inverse des dispositions visant à adapter notre droit économique et financier à de nouvelles évolutions du droit de l'Union européenne.

C'est le cas des articles 34, 35, 36 et 41.

Alors que la France s'apprête à prendre la présidence de l'Union européenne au début de l'année prochaine, il y a manifestement une volonté de démontrer l'exemplarité de notre pays en matière de transposition, pour apparaître comme le bon élève de l'Union européenne.

Sur les quatre articles, deux procèdent à des transpositions « en dur », tandis que deux autres sollicitent une habilitation à recourir aux ordonnances.

Ainsi, les articles 34 et 35 transposent deux articles d'une même directive de 2019, qui mettent en œuvre les conclusions de l'exercice de revue des autorités européennes de supervision mené en 2019.

L'article 34 tire les conséquences en droit national du transfert des compétences d'agrément et de surveillance des prestataires de services de communication de données (PSCD) à l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF). Ce transfert de compétence a une portée très limitée pour l'Autorité des marchés financiers (AMF) en France, car seul Euronext bénéficie aujourd'hui de ce statut. En revanche, pour ce prestataire, sa contribution pour frais de contrôle devrait significativement augmenter.

L'article 35 transpose en droit interne la création de nouveaux dispositifs visant à améliorer le partage d'information entre les superviseurs nationaux et européen dans le secteur assurantiel.

Premièrement, il transpose dans notre droit national la nouvelle procédure de notification : avant d'agréer un assureur ou un réassureur, le superviseur national notifiera à l'autorité européenne et au superviseur de l'État d'accueil le fait que l'assureur en question prévoit d'exercer une partie de ses activités dans un autre État membre. Ultérieurement, le superviseur de l'État membre d'origine, c'est-à-dire celui qui délivre l'agrément, informera les autorités concernées si les conditions financières de cet assureur se dégradent. Cette procédure devrait renforcer le suivi des assureurs agissant en France sous le régime de la libre prestation de service.

Deuxièmement, l'article 35 transpose également les dispositions du droit de l'Union européenne visant à mettre en place une plateforme collaborative entre les autorités de supervision compétentes, afin que leur dialogue ne repose pas uniquement sur la bonne volonté des parties prenantes.

Ces dispositions constituent une première amélioration bienvenue, portée par la France et l'Italie au niveau européen, afin de répondre aux difficultés engendrées par les faillites récentes d'assureurs exerçant en libre prestation de services. Néanmoins, elles ne règlent pas l'intégralité des difficultés. D'une part, la supervision prudentielle continue de reposer sur l'autorité du pays d'origine : des assureurs peu scrupuleux peuvent profiter d'une moindre vigilance de certains superviseurs pour choisir leur lieu d'implantation et obtenir un agrément. D'autre part, elles n'épuisent pas la question de l'indemnisation des assurés dont les assureurs étrangers ont fait faillite. Le Gouvernement travaille à l'élaboration d'un dispositif sur ce point, pour compléter celui en vigueur depuis 2018, et qui figurera sans doute dans le projet de loi de finances pour 2022.

À ce stade, je vous proposerai donc uniquement d'adopter deux amendements rédactionnels sur ces articles.

J'en viens maintenant aux deux articles sollicitant une habilitation à légiférer par ordonnances.

Comme vous le savez, le recours aux ordonnances s'est fortement intensifié ces dernières années. Le Sénat, qui n'a qu'un goût modéré pour ce recours, a donc renforcé son contrôle en la matière – et ce d'autant plus qu'il a été démontré que légiférer par ordonnance, contrairement à ce que dit le Gouvernement, se révèle souvent plus long que de passer par la voie traditionnelle.

Aussi, je me suis attaché à vérifier que les deux habilitations sollicitées se justifiaient par l'absence de marge de manœuvre du législateur et l'impossibilité d'intégrer directement dans la loi les mesures de transposition.

Il me semble que ces deux conditions sont remplies pour l'article 36, qui vise uniquement à transposer la série de mesures de relance par les marchés des capitaux portée par la directive 2021/338 du 16 février 2021.

Une transposition directe aurait difficilement pu être réalisée, le texte définitif de la directive ayant été publié quelques jours avant la transmission au Conseil d'État du présent projet de loi. En outre, l'habilitation paraît justifiée par l'absence de marge de manœuvre substantielle laissée au législateur national.

À l'inverse, l'article 41 me semble emporter un risque majeur de dessaisissement du Parlement.

Il propose d'habiliter le Gouvernement non seulement à mettre notre droit national en conformité avec le nouveau règlement européen sur le financement participatif adopté en octobre 2020 mais également à « adapter et moderniser » les dispositions encadrant les activités de financement participatif ne relevant pas du droit européen, ce qui est très large.

En effet, le règlement européen n'encadre qu'une partie des activités de financement participatif aujourd'hui admises en droit interne. En particulier, son champ exclut les dons et les prêts sans intérêt, les minibons, les projets non lucratifs des collectivités et des associations ou encore les projets lucratifs d'un montant supérieur à 5 millions d'euros.

Or, il ressort des auditions que le Gouvernement pourrait profiter de cette habilitation très large pour durcir les conditions d'exercice de certaines activités de financement participatif n'entrant pas dans le cadre européen, voire pour les supprimer.

De tels choix, lourds de conséquences pour les acteurs concernés, et nullement imposés par le législateur européen, doivent faire l'objet d'un débat public et me semblent relever par essence d'un vote du Parlement.

Aussi, je vous proposerai un premier amendement visant à restreindre le champ de l'habilitation à la mise en conformité avec le règlement européen et à des évolutions ciblées des activités nationales attendues de longue date par les acteurs. Concrètement, une telle restriction aurait pour conséquence de contraindre le Gouvernement à préserver les activités non régulées par le droit européen. Si un besoin de simplification survient à l'usage, il sera toujours temps de revenir devant le Parlement pour procéder aux aménagements nécessaires.

En complément, un second amendement propose de modifier directement les conditions d'accès au financement participatif des collectivités territoriales, afin d'apporter

des clarifications et des assouplissements attendus par l'Association des maires de France et les plateformes de financement participatif.

Au total, ce sont donc sept amendements que je vous proposerai d'adopter, dont deux de fond.

Enfin, en application du *Vade Mecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, je suggère que nous propositions à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'inclure dans le périmètre des articles qui nous sont délégués les dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de l'économie et des finances, concernant plus précisément :

- l'identification des actionnaires ;
- l'adaptation de notre droit pour assurer le contrôle du respect des dispositions des actes législatifs de l'Union européenne en matière de marché européen des paiements unifié ;
- l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de lutte contre les abus de marché ;
- les règles applicables en matière de prestations de services de lettres recommandées électroniques ;
- l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne modifiant les compétences des autorités européennes de surveillance et les obligations des autorités nationales de contrôle envers celles-ci ;
- l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne visant à promouvoir l'accès aux marchés de capitaux ;
- les règles applicables aux systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers ; - les règles applicables aux dépositaires centraux de titres ;
- les règles relatives au financement participatif.

Mme Isabelle Briquet. – Bravo, et merci, pour votre pédagogie, sur ce texte qui est loin d'emporter le cœur des foules, de par sa complexité importante. Il s'agit essentiellement de transposition du droit européen. Je partage votre avis sur la nécessité de cadrer davantage les choses à l'article 41.

M. Christian Bilhac. – Bravo pour la clarté de votre exposé. Oui, le Sénat n'a qu'un goût modéré pour les ordonnances – et nous devons être encore plus vigilants en ce qui concerne les directives européennes, que le Gouvernement et la haute administration ont une fâcheuse tendance à vouloir surtransposer. Sur le financement participatif, je partage vos conclusions.

M. Michel Canévet. – L'interprétation du périmètre au titre de l'article 45 de la Constitution n'est-elle pas restrictive ? Sur les conditions de concurrence dans les transports maritimes, il y a des dispositions à prendre pour que les opérateurs français accroissent leur compétitivité.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Comme tout parlementaire, je n'ai pas un goût immodéré pour les ordonnances, et nous devons être vigilants sur le champ de l'habilitation. L'article 36 est très technique, et le Parlement n'aurait guère de marge de manœuvre. Mais à l'article 41, l'habilitation est très large : « moderniser » est un terme très vague, qui revient à signer un blanc-seing au Gouvernement. Quant au périmètre du texte, je ne vous le propose que pour la partie économique et financière déléguée à notre commission, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable statuera sur l'ensemble du périmètre, en incluant notre proposition sur les articles dont l'examen nous est délégué au fond.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 33 (délégué)

L'amendement rédactionnel COM-35 est adopté.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 33 ainsi modifié.

Article 34 (délégué)

L'amendement rédactionnel COM-36 est adopté.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 34 ainsi modifié.

Article 35 (délégué)

L'amendement rédactionnel COM-37 est adopté.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 35 ainsi modifié.

Article 36 (délégué)

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 36 sans modification.

Article 37 (délégué)

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 37 sans modification.

Article 38 (délégué)

L'amendement rédactionnel COM-38 est adopté.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 38 ainsi modifié.

Article 39 (délégué)

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 39 sans modification.

Article 40 (délégué)

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 40 sans modification.

Article additionnel après l'article 40 (délégué)

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – *L'amendement COM-1 autorise la prestation de services de recommandés électroniques par des prestataires non qualifiés. En 2016, avec la loi pour une République numérique, le choix a été fait de créer un régime unifié de lettre recommandée électronique, avec un haut niveau d'exigence de sécurité informatique et d'authentification, en s'appuyant sur le cadre européen en vigueur. La logique de l'amendement est contraire à l'objet de l'article 40 du présent projet de loi, qui est de rendre opérationnel le dispositif de poursuites pour les prestataires offrant, sans agrément, des prestations de lettre recommandée ou recourant à toute dénomination susceptible de prêter à confusion. Nous aurions deux catégories de lettre recommandée électronique, avec une concurrence entre les deux... Avis défavorable.*

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de ne pas adopter l'amendement COM-1.

Article 41 (délégué)

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – *Mon amendement COM-39 clarifie et assouplit les conditions d'accès des collectivités territoriales au financement participatif. Aujourd'hui, elles ne peuvent en bénéficier que pour un service culturel, éducatif, social ou solidaire. Ce champ apparaît trop limité au regard de la variété des projets susceptibles d'être financés. En outre, une interprétation restrictive de l'administration crée un doute sur la possibilité de lever des fonds en émettant des obligations, alors même que les investisseurs institutionnels font preuve d'un intérêt nouveau pour ce type d'instrument.*

M. Claude Raynal, président. – *Je sens que le rapporteur général y sera favorable...*

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – *Absolument ! C'est une demande formulée depuis un quinquennat, au moins, et cela répondra à des besoins nouveaux.*

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – *Comme quoi, même sur ce type de texte, on peut faire avancer les choses !*

L'amendement rédactionnel COM-39 est adopté.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – *Mon amendement COM-40 encadre l'habilitation, en la limitant à la mise en conformité du droit national avec le règlement européen et à des évolutions ciblées des règles internes permettant un accès plus aisé des sociétés civiles agricoles au financement participatif et une soumission plus large des*

cagnottes en ligne aux obligations de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, compte tenu des risques importants en la matière mis en évidence par Tracfin. C'est plus strict que ce que propose le Gouvernement : nous ne voulons pas lui donner un blanc-seing.

M. Claude Raynal, président. – *Cette proposition de limitation a-t-elle fait l'objet d'échanges avec le Gouvernement, permettant d'espérer son accord ?*

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – *Nous avons échangé avec ses services, et n'avons pas reçu de réponse à ce stade. Le Gouvernement n'est jamais enthousiaste à l'idée que le Parlement encadre ses demandes d'habilitation...*

L'amendement rédactionnel COM-40 est adopté.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 41 ainsi modifié.

Article 42 (délégué)

L'amendement de coordination COM-41 est adopté.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 42 ainsi modifié.

M. Claude Raynal, président. – *Je sou mets à votre approbation la proposition de périmètre du texte au sens de l'article 45 de la Constitution tel qu'il nous a été présenté par le rapporteur, pour la partie du texte dont l'examen au fond nous est délégué.*

Il en est ainsi décidé.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Article 33		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. MAUREY	COM-35	Adopté
Article 34		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. MAUREY	COM-36	Adopté
Article 35		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. MAUREY	COM-37	Adopté

Article 36		
Article 37		
Article 38		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. MAUREY	COM-38	Adopté
Article 39		
Article 40		
Article additionnel après l'article 40		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. CHAIZE	COM-1	Défavorable
Article 41		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. MAUREY	COM-39	Adopté
M. MAUREY	COM-40	Adopté
Article 42		
M. MAUREY	COM-41	Adopté

Proposition de loi d'urgence visant à apporter une réponse solidaire et juste face à la crise - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission

M. Claude Raynal, président. – Nous continuons cette matinée par l'examen de la proposition de loi d'urgence visant à apporter une réponse solidaire et juste face à la crise, présentée par Mmes Raymonde Poncet Monge, Sophie Taillé-Polian et plusieurs de leurs collègues. Aucun amendement n'a été déposé pour cet examen en commission.

M. Charles Guené, rapporteur. – L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit le versement d'un complément de 100 euros par mois aux bénéficiaires des aides personnelles au logement. Cette mesure s'appliquerait jusqu'à trois mois après la fin de l'état d'urgence, c'est-à-dire jusqu'à la fin août de cette année si l'état d'urgence n'est pas prorogé au-delà du 1^{er} juin.

Cette mesure est rattachée par ses modalités aux aides au logement, ce qui faciliterait certainement sa mise en œuvre, mais elle est en fait d'une nature très différente.

En effet, elle ne dépend pas du niveau du loyer, des ressources, du patrimoine ou même du nombre de personnes composant le ménage : l'aide serait identique pour un ménage composé de nombreuses personnes et sans ressources, qui bénéficie en conséquence d'une aide personnalisée au logement (APL) relativement élevée, et pour une personne seule à revenu plus élevé pour laquelle le niveau de l'APL est réduit.

Il s'agirait donc d'une aide sociale générale, sans véritable lien avec les dépenses de logement, mais dotée d'un effet de seuil considérable, puisqu'une légère différence de revenus suffirait pour qu'un ménage bénéficie, ou non, de l'intégralité de l'aide de 100 euros.

Le coût est facile à estimer : le nombre des bénéficiaires des APL étant d'environ 6,6 millions, la mesure représenterait une dépense de l'ordre de 660 millions d'euros par mois, ou 2 milliards d'euros pour trois mois. Pour mémoire, le montant total des aides personnelles au logement a été de 17 milliards d'euros en 2020, dont 13,9 milliards d'euros à la charge de l'État.

L'article 1^{er} gage cette dépense sur les recettes provenant du report de la mise en œuvre de la suppression de la taxe d'habitation à l'article 2, mais ces recettes seront nulles en 2021 ; donc, en pratique, c'est une taxe additionnelle aux droits sur le tabac qui devrait être créée.

Ainsi la création de cette aide, qui part du souhait légitime d'aider les ménages à revenus modestes pendant la crise sanitaire, me semble mal adaptée à la diversité de leur situation ainsi qu'à leur exposition réelle aux effets de la crise, qui dépend d'autres facteurs tels que le secteur économique ou le type de contrat de travail.

L'article 2 de la proposition de loi a pour objet de modifier la trajectoire de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour ce qui concerne, plus particulièrement, l'allègement en faveur des 20 % de ménages aisés.

La mesure poursuit un double objectif d'après les auteurs de la proposition.

D'abord, elle vise à dégager des ressources pour assurer le financement des aides proposées à l'article 1^{er}.

Ensuite, elle propose d'organiser une contribution plus importante des ménages que l'exposé des motifs qualifie de privilégiés.

Je vais me permettre de vous présenter un bref rappel des grandes lignes de la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales avant de vous expliquer, plus précisément, ce que propose la PPL.

À l'occasion de la loi de finances pour 2018, le Parlement a adopté, comme vous le savez, un dégrèvement progressif de taxe d'habitation sur les résidences principales en faveur des 80 % de ménages les moins aisés.

Ainsi, en 2020, les ménages concernés ont bénéficié d'un dégrèvement intégral de taxe d'habitation sur leur résidence principale. En loi de finances pour 2020, le Parlement a voté la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales à compter de 2023.

Cette réforme comporte plusieurs volets. En premier lieu, elle prévoit que le dégrèvement de taxe d'habitation sur les résidences principales est transformé en exonération.

En deuxième lieu, elle prévoit que les 20 % de ménages aisés restant redevables de la taxe dans le dispositif introduit en 2018, bénéficieront d'une exonération progressive en 2021 et 2022. Ainsi, en 2021 l'exonération sera égale à 30 % de la taxe d'habitation sur les résidences principales et, en 2022, à 65 %.

En troisième lieu, la réforme prévoit qu'à compter de 2021, le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales est intégralement reversé à l'État.

Enfin, la réforme prévoit que les collectivités locales bénéficient de ressources de substitution au travers, vous le savez, de la redescente de la part départementale de la taxe foncière ou de l'affectation d'une fraction de TVA.

Notre commission des finances et le Sénat ont largement discuté et débattu de cette réforme que nous jugions, je le rappelle, critiquable sur de nombreux points. En particulier, nous avons considéré que l'impact sur les collectivités locales de la mise en œuvre de ce nouveau modèle de financement n'était pas suffisamment évalué.

Le Sénat avait donc, à l'initiative de la commission des finances, voté une série d'amendements tendant à décaler d'un an la mise en œuvre du nouveau schéma de financement des collectivités locales. Je me permets d'insister sur ce dernier point : ce que le Sénat a voté, c'est un décalage d'un an de la redescente de la taxe foncière et de l'affectation de TVA aux établissements publics de coopération intercommunale et aux départements.

À aucun moment, le Sénat n'a remis en question par son vote le principe ou la trajectoire d'allègement en faveur des 20 % de ménages restant redevables de l'impôt. Celle-ci s'impose pour des motifs constitutionnels, comme l'analysait fort bien le rapport Richard-Bur de 2017.

J'en viens donc au contenu de l'article 2 de la proposition de loi

Celui-ci propose que l'exonération à 65 % de la taxe d'habitation sur les résidences principales prévue pour s'appliquer en 2022 au profit des 20 % des ménages restant redevables de l'impôt, soit limitée à 30 %. L'exonération à 65 % ne s'appliquerait qu'en 2023 et la taxe ne serait supprimée, corrélativement, qu'en 2024.

D'abord, je rappelle que ces propositions sont absolument sans incidence pour les collectivités locales, qui n'y gagneront ou n'y perdront rien. En effet, le nouveau schéma de financement des collectivités locales est déjà en vigueur, et c'est donc l'État qui perçoit actuellement la taxe d'habitation sur les résidences principales. Ne voyons donc pas là, mes chers collègues, une occasion de refaire le match de la réforme en faveur des collectivités locales, car ce n'est pas l'objet du dispositif de cette proposition de loi. Cette proposition ne me semble pas bienvenue, et je vous proposerai de rejeter cet article.

En premier lieu, la mesure a pour objet de générer une recette supplémentaire pour l'État de l'ordre de 2,6 milliards d'euros en 2022 afin de financer le coût des aides prévues à l'article 1^{er}. Par cohérence avec la proposition de rejet de l'article 1^{er} que j'ai déjà évoqué, je considère que le dispositif de l'article 2 ne se justifie plus.

En second lieu, la mesure vise pour les auteurs à renforcer la justice fiscale en organisant une plus forte participation des ménages favorisés. Il me semble que ce terme est loin d'être adéquat. Certes, les ménages encore redevables de la taxe d'habitation disposent, par définition, des 20 % de revenus les plus importants.

Néanmoins, cette présentation ne rend pas compte du fait que les seuils retenus sont en réalité assez faibles et que l'on peut être, dans une pièce de dix personnes, parmi les deux qui gagnent le mieux leur vie sans pour autant être riches. Par exemple, un couple sans enfant figure parmi les 20 % de ménages aisés dès lors que le revenu mensuel de chacun des

conjoints excède 1 749 euros après impôts. Pour un couple avec deux enfants, ce montant est de 2 256 euros.

Il ne s'agit pas pour moi de nier le fait qu'une part importante de nos concitoyens perçoit des revenus inférieurs à ceux que je viens de citer, mais plutôt à rappeler qu'on ne peut pas vraiment dire que les ménages visés par la mesure proposée sont des privilégiés.

En troisième et dernier lieu, revenir sur le niveau de l'exonération applicable en 2022 serait un mauvais signal. Un mauvais signal pour le soutien à la relance, car cela réduirait le pouvoir d'achat des ménages qui s'attendaient à bénéficier de cette mesure. Un mauvais signal pour la prévisibilité de la loi de fiscale, également, alors que celle-ci constitue un élément de confiance important.

Pour l'ensemble des raisons que j'ai évoquées, je vous propose de rejeter l'article 2 de la proposition de loi.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je suis d'accord avec notre rapporteur : cette proposition de loi apporte une réponse inadaptée, inappropriée, à une question parfaitement légitime. Nous devons éviter de brouiller le message que le Parlement envoie aux Français. Le logement est un vrai sujet, pour maintes raisons, et pas seulement le niveau des revenus. Il y a d'ailleurs des différences entre régions, en fonction de la tension du marché, des conditions de financement, des parcours résidentiels, etc. Je partage l'analyse du rapporteur : notre commission des finances est là, aussi, pour faire respecter certaines lignes et empêcher des modifications intempestives des dispositifs adoptés.

Mme Raymonde Poncet Monge, auteure de la proposition de loi. – Nous sommes d'accord, je pense, sur le constat : il est urgent de prendre des mesures exceptionnelles de soutien aux populations les plus modestes – si vous préférez ce terme, et nous parlerons des revenus fiscaux les plus hauts plutôt que des privilégiés ! Toutes les associations qui travaillent et agissent au plus près de ces populations, comme ATD Quart Monde, ou le Secours catholique, nous alarment. Il n'est pas question de réformes structurelles, ou d'une réforme fiscale, mais de répondre à une situation de crise. Les acteurs de la lutte contre la pauvreté nous disent qu'en 2020, un million de personnes auraient basculé dans la pauvreté, s'ajoutant aux 9 millions de ménages qui étaient déjà en dessous du seuil de pauvreté. Les premières données de l'Insee confirment un recul net du niveau de vie pour les deux ou trois premiers déciles de la distribution des revenus fiscaux. Les départements mesurent bien cette progression de la grande pauvreté avec l'évolution du revenu de solidarité active (RSA).

Pour certains, il y a aujourd'hui un arbitrage entre le paiement du loyer – souvent privilégié, tant la crainte de ne pas payer son loyer est forte dans les populations très modestes – et l'alimentation, voire les soins. Il est urgent de prendre une mesure sociale exceptionnelle et s'étalant sur plusieurs mois, au lieu d'un unique chèque. Nous avons, pour cela, cherché à toucher les 20 à 30 % plus pauvres, c'est-à-dire les deux ou trois premiers déciles. C'est pour cela que nous avons utilisé les APL : il ne s'agit aucunement d'un texte sur le logement ! Les APL solvabilisent les locataires. Surtout, comme toutes les analyses le montrent, c'est l'outil le plus puissant – avec les minima sociaux – pour lutter contre les inégalités : elle fait descendre de huit points l'indice d'extrême pauvreté ! C'est pour cela que nous l'avons prise pour guide : 90 % de ses bénéficiaires sont dans les premiers déciles. C'est une aide très concentrée sur le bas de la distribution. De fait, 40 % de ses bénéficiaires sont sous le seuil de

pauvreté. Et il importait de bien cibler les destinataires d'une mesure sociale que nous voulions redistributive.

Bien sûr, il n'est pas question de stigmatiser le haut de la distribution, mais on parle beaucoup de l'excès d'épargne qui a été constitué pendant le confinement en 2020, et qui continue à l'être en 2021, alors que les deux premiers déciles n'ont pas épargné – même, ils ont désépargné, puisqu'ils se sont endettés. Les quelque 200 milliards d'euros d'épargne supplémentaire ont été constitués, à 70 %, par les 20 % les moins modestes – si vous préférez cette formulation. Nous n'avons pas voulu taxer cette épargne supplémentaire. Nous demandons simplement s'il est vraiment opportun de faire un cadeau fiscal à ceux qui l'ont constituée.

M. Jérôme Bascher. – Un cadeau ?

Mme Raymonde Poncet Monge. – Nous n'avons pas voulu passer par le tabac... On constate actuellement que le coefficient de Gini, suivi par l'Observatoire des inégalités, est en train de se dégrader – ce qui est mauvais pour la croissance.

En bref, l'APL est le meilleur outil pour concentrer l'aide sur le public concerné. Et je vous rappelle que l'État, par deux fois l'an dernier, au profit des 800 000 étudiants touchant les APL, a versé une prime exceptionnelle, par deux décrets, sans effet de bord. Seule différence avec nous : nous voulons une prime pendant plusieurs mois. Pour la financer, nous proposons de différer un cadeau fiscal. De fait, à l'origine, l'exonération de taxe d'habitation a été pensée pour les classes moyennes...

M. Philippe Dallier. – Mal pensée dès le début, car inconstitutionnelle !

Mme Raymonde Poncet Monge. – Elle n'était pas constitutionnelle, en effet. Mais l'idée était de toucher 80 % de la population, correspondant, au niveau statistique, aux classes moyennes. Cette réforme ne devait pas concerner les 20 % les plus riches. Depuis, elle est devenue anti-redistributive !

Mme Sophie Taillé-Polian. – D'abord, il est évidemment indispensable de se poser la question du calibrage des aides versées. Je note cependant qu'on est très pointilleux quand il s'agit de soutenir les ménages les plus modestes, et beaucoup moins quand les dispositifs ciblent indistinctement la quasi-totalité des entreprises.

Ensuite, il faut rappeler que le montant des aides personnelles au logement a sensiblement baissé ces dernières années. Notre texte vient en quelque sorte contrebalancer les effets néfastes de la réforme de la contemporanéité des APL.

Enfin, nous n'ambitionnions pas d'élaborer une véritable réforme fiscale. Nous souhaitons simplement reporter d'une année le cadeau fiscal fait aux 20 % des ménages les plus aisés. L'article 2 doit être considéré comme un geste de solidarité à l'égard des familles les plus en difficulté.

M. Philippe Dallier. – Je ne suis pas opposé à ce que l'on aide les ménages les plus fragiles. En revanche, la solution que vous préconisez doit faire débat. Vous proposez de verser une aide forfaitaire de 100 euros à tous les bénéficiaires actuels des APL : le choix de la forfaitisation a certes le mérite de la clarté, mais il est économiquement injuste.

Cette mesure coûterait 8 milliards d'euros par an. À mon sens, si nous avons 4 ou 4,5 milliards d'euros à redistribuer, il y aurait certainement mieux à faire.

Je précise que j'ai toujours été défavorable à la suppression de la taxe d'habitation, mesure qui coûte 17 à 18 milliards d'euros par an au budget de l'État. Il s'agit d'un cadeau électoral, qui plus est mal pensé, puisque le dispositif initial a été fait l'objet de réserves substantielles de la part du Conseil constitutionnel. Je ne suis pas certain que ce dernier validerait une disposition tendant à reporter d'une année une réforme déjà entrée en vigueur pour 80 % des Français.

Mme Christine Lavarde. – Je suis défavorable à cette proposition de loi, car elle accroîtrait encore davantage l'écart entre ceux qui vivent des revenus de leur travail et ceux qui vivent de la solidarité nationale. Une telle réforme serait inéquitable. Je rappelle, en outre, que cet écart n'est pas sans incidence pour les collectivités locales qui offrent des services dont la tarification peut varier en fonction du revenu des ménages.

M. Éric Bocquet. – Nous partageons évidemment le même objectif que les auteurs de cette proposition de loi. Si nous sommes d'accord avec l'état des lieux qui est parfaitement dressé, nous aurons en définitive un avis mitigé sur le texte. En effet, plutôt qu'une aide d'urgence provisoire, nous préférierions une réforme fiscale de fond et d'ampleur.

M. Christian Bilhac. – Les mesures fiscales en matière de logement sont très largement incomprises par nos concitoyens. La réforme des APL a été mal accueillie, notamment par les ménages modestes et les primo-accédants. En effet, ces derniers ne comprennent pas toujours pourquoi ils perdent le bénéfice de l'APL lorsqu'ils parviennent à concrétiser un projet d'achat alors même que leur revenu n'a pas évolué.

Cela étant, la mesure ponctuelle proposée par nos collègues ne me paraît pas très efficace. En outre, si la suppression de la taxe d'habitation a constitué une erreur financière, politique et démocratique, il faut admettre que l'échéance ne peut pas être éternellement repoussée. Cette proposition de loi me laisse donc très dubitatif.

Mme Isabelle Briquet. – La hausse de la précarité due à la crise sanitaire est indéniable. Si l'on peut s'interroger sur son absence de progressivité ou de proportionnalité, il faut reconnaître que l'aide proposée est seulement temporaire et permettrait de disposer de davantage de temps pour réfléchir à d'autres dispositifs plus adaptés.

Cette mesure répond également au manque criant de dispositions en faveur des publics les plus défavorisés, les fameux « oubliés » de la crise. Le logement fait effectivement partie des politiques publiques sacrifiées à l'aune de la crise actuelle.

À l'instar de mes collègues, j'étais hostile à la suppression de la taxe d'habitation. Pour autant, qu'on le veuille ou non, cette réforme est actée et cela n'est pas remis en cause par la proposition de loi, alors pourquoi ne pas en reporter l'application d'une année ?

M. Bernard Delcros. – Même si je partage les objectifs visés, dans la mesure où beaucoup de familles sont aujourd'hui fragilisées par la crise, la disposition proposée ne me semble pas adaptée : en effet, l'aide repose sur le mécanisme des APL sans pour autant que le calcul de son montant tienne compte des revenus du bénéficiaire ou du montant du loyer.

M. Charles Guené, rapporteur. – Il n'est bien entendu pas question de revenir sur le constat selon lequel la crise touche davantage les plus modestes.

En revanche, la mesure envisagée à l'article 1^{er} nous paraît mal calibrée. Elle a d'ailleurs le défaut de sa grande simplicité : elle est tellement simple qu'elle en devient inique. Son montant est versé forfaitairement et n'est pas déterminé en fonction du coût du logement, des revenus du bénéficiaire des APL ou des critères servant au calcul des aides au logement.

S'il est vrai que certaines mesures ont été prises l'an dernier pour aider les plus modestes, il faut préciser qu'elles reposaient toutes sur des critères précis et objectifs, comme le nombre d'enfants à charge, la taille du ménage ou l'âge, ce qui n'est pas le cas ici.

S'agissant de la suppression de la taxe d'habitation, le processus est engagé et il serait complexe de revenir en arrière.

Enfin, en application de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer que le périmètre indicatif de la proposition de loi visant à apporter une réponse solidaire et juste face à la crise inclue les dispositions relatives à l'institution d'une aide complémentaire aux aides personnelles au logement, d'une part, et à la trajectoire d'allègement de la taxe d'habitation sur les résidences principales préalable à la suppression de cette imposition, d'autre part.

Le périmètre de la proposition de loi est adopté.

M. Claude Raynal, président. – Dans la mesure où il n'y a pas d'amendements déposés en vue de l'élaboration du texte de commission, je vais mettre directement aux voix les articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} et 2

Les articles 1^{er} et 2 ne sont pas adoptés.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposé sur le Bureau du Sénat.

Projet de décret d'avance, en application de l'article 13 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et adoption de l'avis de la commission - Communication

M. Claude Raynal, président. – Notre commission a été destinataire jeudi dernier d'un projet de décret d'avance portant ouverture de 7,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de financer des dépenses urgentes.

En application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, ce décret doit être pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui disposent pour cela d'un délai de sept jours à compter de la notification qui leur a été faite du projet de décret.

Aussi le rapporteur général va-t-il nous présenter une communication à ce sujet et nous exposer un projet d'avis sur lequel notre commission devra statuer. L'avis de notre commission sera ensuite transmis à M. le Premier ministre.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Jusqu'en 2017, chaque année était marquée par la présentation d'un ou de plusieurs décrets d'avance, y compris par le Gouvernement actuel. Ce dernier s'est ensuite abstenu de prendre des décrets d'avance pendant trois années consécutives, de 2018 à 2020 : c'est une pratique plus respectueuse de l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), car le décret d'avance devrait rester une procédure d'exception pour des cas d'urgence.

Le projet de décret d'avance qui nous est soumis à présent ne ressemble guère à ceux que nous avons l'habitude d'examiner. Il s'en distingue en particulier par sa relative simplicité, puisque ses ouvertures et annulations ne portent que sur trois programmes d'une même mission, la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », mais aussi par son montant et par le contexte budgétaire exceptionnel dans lequel il s'inscrit.

Je dois d'abord faire un point sur sa régularité.

Première condition : un décret d'avance doit annuler un montant de crédits égal au montant des crédits ouverts : c'est bien le cas, puisque d'un côté, le texte ouvre 7,2 milliards d'euros de crédits, soit 6,7 milliards d'euros pour le programme 357 relatif au fonds de solidarité pour les entreprises et 0,5 milliard d'euros pour le programme 356, qui finance principalement l'activité partielle ; et de l'autre côté, il annule le même montant sur le programme 358 consacré au renforcement des participations financières de l'État.

Deuxième condition : les crédits de paiement ouverts doivent être inférieurs à 1 % des crédits ouverts dans la loi de finances de l'année et les autorisations d'engagement ne doivent pas dépasser 1,5 % de ces crédits. Là encore c'est bien le cas, puisque 7,2 milliards d'euros sont égaux très précisément à 0,995 % des crédits ouverts par la loi de finances pour 2021. Ceci m'amène à mes premiers constats.

D'une part, ce projet de décret d'avance est d'un montant historiquement élevé et le présent Gouvernement a d'ores et déjà ouvert beaucoup plus de crédits par décret d'avance que ses prédécesseurs.

D'autre part, il se prive de la possibilité de prendre un nouveau décret d'avance au cours de l'année, si un besoin urgent apparaissait. La marge restante, en valeur absolue, est de 35 millions d'euros. À titre de comparaison, les dépenses du fonds de solidarité sont en ce moment de 190 millions d'euros par jour.

Troisième condition : les ouvertures de crédit doivent correspondre à un besoin urgent. Je distinguerai les deux programmes concernés.

Les crédits disponibles sur le programme 356 de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », qui finance l'activité partielle et deux autres dispositifs, sont aujourd'hui de 0,7 milliard d'euros seulement alors que les dépenses sont supérieures à 1 milliard d'euros par mois. Mais la situation est en fait un peu plus complexe et je vais tenter de vous l'expliquer.

Si les crédits disponibles sont si faibles, c'est parce que le Gouvernement a, par un arrêté pris le 18 mars dernier, annulé 2,3 milliards d'euros de crédits de ce programme. Sans

cette décision, il ne serait évidemment pas nécessaire d'ouvrir aujourd'hui 500 millions d'euros de crédits... Plus précisément, cette annulation portait sur des crédits ouverts en 2020 et non consommés : au lieu de les reporter sur le même programme, le Gouvernement les a reportés vers le programme 357, c'est-à-dire le fonds de solidarité. Le Gouvernement a fait de même avec 4,3 milliards d'euros de crédits non consommés sur le programme 360, qui finance des compensations à la sécurité sociale d'allègements de cotisations.

Je m'interroge sur la compatibilité de ces reports croisés avec l'article 15 de la LOLF qui prévoit que « les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs ». Pour le dire en termes moins techniques, cela peut s'apparenter à un contournement de l'autorisation parlementaire, puisque celle-ci a été apportée de manière distincte pour chacun des dispositifs.

Mais il y a plus. Pour financer l'activité partielle instituée lors du premier confinement, qui relève comme je viens de le dire du programme 356 de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », le Gouvernement a décidé d'utiliser des fonds non encore utilisés sur le programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance ». Ce programme contient une enveloppe de 4,4 milliards d'euros qui est en fait destinée à deux dispositifs nouveaux, à savoir l'activité partielle de longue durée (APLD) et l'activité partielle de droit commun (APDC). Ces deux nouveaux dispositifs ont été sous-utilisés jusqu'à présent car c'est en fait le dispositif de 2020, créé par le plan d'urgence, qui se poursuit. Là encore, je m'interroge sur cette pratique qui conduit à appliquer à un dispositif des crédits qui ont été votés pour un autre, même si les objectifs, cette fois, sont proches. Nous avons, lors de la loi de finances, déploré le rassemblement sous le label « Plan de relance » de dispositifs qui relevaient en fait du soutien d'urgence.

Ainsi, lorsqu'on examine les crédits réellement disponibles pour financer l'activité partielle, il faut additionner les 0,7 milliard d'euros du programme 356 déjà cités, les crédits issus du plan de relance et non encore consommés, soit 2 milliards d'euros environ, et encore la trésorerie de l'Agence de services et de paiement chargée de verser les aides, soit environ 1,5 milliard d'euros.

Le total est de 4,2 milliards d'euros, ce qui correspond à peu près aux besoins estimés par le Gouvernement jusqu'au mois de juillet, mais pas au-delà.

La demande d'ouverture de crédits, à hauteur de 500 millions d'euros, paraît donc nécessaire pour « sécuriser » les financements. Elle pourrait servir pour le financement de l'activité partielle proprement dite, mais aussi pour deux dispositifs annexes, à savoir une prime aux salariés précaires, dits « permittents », et une indemnisation des congés payés pour certains établissements. Ces deux dispositifs ont été rajoutés dans le périmètre du programme 356 par l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 en nouvelle lecture.

L'urgence est plus grande s'agissant du fonds de solidarité. La situation est la suivante : les crédits en 2021 sont de 20,2 milliards d'euros, avec 5,6 milliards d'euros ouverts par la loi de finances pour 2021 et le reste provenant de crédits non consommés en 2020 sur le fonds de solidarité lui-même, mais aussi sur d'autres programmes comme je l'ai évoqué tout à l'heure.

Avec un rythme de dépenses qui a varié entre 2,2 et 4,2 milliards d'euros par mois depuis le début de l'année, les crédits actuellement encore disponibles sont de l'ordre de 6,9 milliards d'euros. Or l'administration prévoit une consommation de l'ordre de 5,9 milliards d'euros au mois de mai, estimation qui paraît assez raisonnable compte tenu du renforcement progressif de ce fonds au cours des derniers mois ; et la décroissance des besoins sera très progressive au cours de l'été.

La rupture de paiement risque donc de survenir rapidement au mois de juin et l'ouverture de crédits me paraît nécessaire et urgente pour continuer à soutenir les entreprises.

Un mot à présent sur les annulations de crédit. Elles portent sur le programme 358, créé pour permettre à l'État de prendre des participations financières dans des entreprises en difficulté. Ce programme n'a pourtant reçu aucune dotation en loi de finances pour 2021 : ses crédits proviennent intégralement d'un report massif de 11,7 milliards d'euros de crédits non consommés en 2020. Nous avons déjà critiqué alors le manque de sincérité de cette pratique, que nous ne pouvons que déplorer à nouveau aujourd'hui.

Le décret d'avance « gage » ses ouvertures sur des crédits ouverts il y a plus d'un an, par la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020. Ces crédits ne semblent ainsi avoir été maintenus au-delà de la fin de l'année, par un contournement des principes de sincérité et d'annualité budgétaires, que pour servir de compensation à l'ouverture de nouveaux crédits en 2021.

Pour autant, ces crédits paraissant disponibles aujourd'hui pour une annulation, il n'y a pas lieu de s'y opposer, d'autant qu'il restera encore 3,9 milliards d'euros sur ce programme après l'entrée en vigueur de ce décret d'avance. On ne peut toutefois pas exclure que le Gouvernement demande une nouvelle ouverture de crédits dans les mois à venir si des besoins se présentaient.

En conclusion, je vous proposerai de donner un avis favorable, non pas à la gestion budgétaire conduite par ce Gouvernement, mais aux dispositions de ce projet de décret d'avance. Les critères de régularité sont, à mon sens, respectés et les besoins sont réels et urgents, en particulier sur le fonds de solidarité.

Je déplore cependant que le Gouvernement ait eu recours à de tels expédients budgétaires pour retarder jusqu'au dernier moment la présentation d'une demande de crédits. Et je considère également, une nouvelle fois, qu'il aurait dû présenter, plus tôt dans l'année, un projet de loi de finances rectificative, ce qui aurait permis au Parlement d'en débattre pleinement et de l'autoriser formellement.

En tout état de cause, un collectif budgétaire sera évidemment nécessaire d'ici à l'été afin d'alimenter à nouveau le fonds de solidarité, mais aussi, par exemple, pour financer l'annonce faite par le Premier ministre d'une aide d'un milliard d'euros en faveur des agriculteurs touchés par un épisode de gel tardif, voire pour le programme 360 qui finance les compensations d'exonérations de charges sociales : sur ce dernier point, la Cour des comptes note, en effet, un manque de financement de l'ordre de 2 milliards d'euros au titre de 2020, alors que le programme n'a reçu aucun crédit en 2021 et que ses crédits non consommés, comme on l'a vu, ont été reportés vers le fonds de solidarité. Nous aurons donc l'occasion d'y revenir prochainement.

M. Jérôme Bascher. – Je tiens à féliciter le rapporteur général pour avoir tenté de nous expliquer cette mécanique infernale. Nous touchons là aux limites de la LOLF : ainsi, pour la première fois dans l’histoire, ce décret d’avance aggrave le déficit public car il gage des dépenses comptabilisées dans le solde maastrichtien sur une annulation de dépenses en capital qui, elles, ne sont pas comptabilisées dans le déficit public.

On constate que le Gouvernement a les mains liées : il n’est plus en mesure de financer des besoins réels, comme l’aide exceptionnelle pour les agriculteurs victimes du gel.

Même si l’on a le sentiment que le Gouvernement se moque du Parlement et qu’il utilise l’urgence sanitaire pour justifier l’embrouillamini général, je suivrai l’avis du rapporteur général, car il convient de financer les dépenses du fonds de solidarité qui s’élèvent à 4 milliards d’euros en moyenne chaque mois.

M. Vincent Éblé. – Je partage les propos de Jérôme Bascher. Avec ce projet de décret d’avance, le Gouvernement malmène le Parlement, en particulier les commissions des finances des deux assemblées.

Peut-être faudrait-il profiter de l’occasion qui nous est offerte par nos collègues députés Éric Woerth et Laurent Saint-Martin, avec leur projet de réviser certains aspects de la LOLF, pour tenter de poser quelques verrous, notamment au niveau de la programmation pluriannuelle des crédits, ce qui permettrait d’éviter ces dysfonctionnements répétitifs.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ce projet de décret d’avance pose un problème de méthode et démontre un manque de respect à l’égard du Parlement. Le Gouvernement me semble éprouver des difficultés à dialoguer de manière sereine, apaisée et constructive avec les élus, quels qu’ils soient. Il est dommage qu’il ait choisi de repousser le plus possible la date de l’examen du prochain projet de loi de finances rectificative. Il faudra, à cette occasion, que le Sénat fasse clairement entendre sa voix.

M. Philippe Dallier. – Hier soir, aux inquiétudes qui se sont manifestées à propos de l’éventuelle dérive du déficit, le ministre Olivier Dussopt a répondu que les recettes fiscales de l’État seraient meilleures que ce que la loi de finances prévoit. S’il dit vrai, nous ne devrions pas assister à l’acrobatie budgétaire que constitue ce projet de décret d’avance.

M. Claude Raynal, président. – La réponse qui a été faite hier par le ministre Olivier Dussopt était aussi acrobatique que ce que nous constatons aujourd’hui sur la mécanique du décret d’avance. Si le gouvernement considère qu’il peut s’attendre à recevoir des recettes fiscales supplémentaires, il aurait pu les inscrire dans un collectif budgétaire.

La raison pour laquelle un projet de loi de finances rectificative n’a pas été déposé aujourd’hui a été clairement exprimée par le ministre hier : le gouvernement souhaite pouvoir « solder » la pandémie d’ici à l’été et accompagner cette séquence d’un discours positif. Nous verrons apparaître dans le prochain collectif budgétaire ce que nous aurions dû voir apparaître dès aujourd’hui, à savoir de nouvelles recettes budgétaires. Un deuxième plan de relance est par ailleurs évoqué. Cela semble être une volonté du président de la République même si cette perspective n’est peut-être pas entièrement partagée par Bercy à ce stade.

Le rapporteur général nous invite à prendre en compte, dans l’avis de la commission, la réalité très particulière de la période : le cycle économique n’est pas aussi clair qu’espéré, des ressauts de la pandémie viennent l’affecter et des coûts imprévus sont

constatés. C'est une année que l'on essaiera d'oublier, à la fois sur le strict plan de la pandémie mais également pour revenir à des règles budgétaires plus orthodoxes. Au sujet du projet de révision de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) proposé par nos collègues députés Éric Woerth et Laurent Saint-Martin, que Vincent Éblé a évoqué, la situation actuelle illustre surtout les limites des règles budgétaires : nous voyons bien que lorsqu'une crise d'ampleur se présente, certains des verrous fixés sont levés par nécessité.

La commission donne acte de sa communication au rapporteur général et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information ; elle adopte l'avis sur le projet de décret d'avance.

L'avis est ainsi rédigé :

La commission des finances,

Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 6 mai 2021, portant ouverture et annulation de 7,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics au questionnaire du rapporteur général ;

Sur la régularité du projet de décret d'avance :

1. Constate que les ouvertures de crédits ont pour objet de permettre la poursuite du versement d'aides aux entreprises dans le cadre du programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire », à hauteur de 6,7 milliards d'euros, et d'aides aux actifs et employeurs dans le cadre du programme 356 « Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire », pour 500 millions d'euros, deux dispositifs mis en place à partir de mars 2020 en réponse aux conséquences économiques de la crise sanitaire ;

2. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret sont gagées par des annulations de même montant portant sur le programme consacré au renforcement des participations financières de l'État, lui aussi mis en place dans le cadre des mesures d'urgence ;

3. Note que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret, ainsi que les annulations de crédit, sont égales à 0,995 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année ; qu'elles n'excèdent donc pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année et que les annulations n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ;

4. Estime que l'urgence à ouvrir les crédits est avérée, aussi bien pour le financement de l'activité partielle et des autres dispositifs relevant du programme 356 que pour le fonds de solidarité pour les entreprises, en raison de la prolongation de la crise sanitaire et des conséquences pour l'activité économique des restrictions qui ont été mises en place depuis le mois de janvier ;

5. Constate que les conditions de régularité du recours au décret d'avance prévues par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 précitée sont donc réunies ;

Sur les ouvertures prévues par le projet de décret d'avance :

6. Relève que l'ampleur exceptionnelle des ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance est inédite et atteint, à 35 millions d'euros près, la limite du montant autorisé par la loi organique relative aux lois de finances ;

7. Note que le Gouvernement se prive ainsi de toute possibilité, en cas de nouveaux besoins urgents en cours d'année, d'y répondre en prenant un nouveau décret d'avance, sauf cas de nécessité impérieuse d'intérêt national prévue par le dernier alinéa de l'article 13 de la loi organique ;

8. Constate que le faible niveau des crédits actuellement disponibles sur le programme 356, qui rend nécessaire l'ouverture de crédits supplémentaires, ne résulte pas directement des besoins nouveaux liés à la crise sanitaire et à l'application de mesures restrictives de circulation et d'activité, mais de l'annulation de crédits réalisée par le Gouvernement sur le même programme par un arrêté pris le 18 mars dernier ;

9. Estime que l'arrêté précité du 18 mars témoigne d'une surprenante imprévision du Gouvernement en matière budgétaire ;

10. S'interroge aussi sur la conformité de cet arrêté au regard du principe de spécialité budgétaire, en ce qu'il a reporté des crédits non consommés en 2020 depuis les programmes budgétaires relatifs, d'une part, au financement de l'activité partielle et, d'autre part, aux compensations des exonérations de cotisations, vers le programme budgétaire relatif au fonds de solidarité, alors que ces programmes ne poursuivent pas le même objectif, sauf à considérer que tous relèvent de mesures de soutien aux entreprises ;

11. Considère que le recours au décret d'avance pour ouvrir des crédits pour un montant aussi important devrait demeurer, comme le prévoit la loi organique relative aux lois de finances, une exception ;

12. Constate en outre que le présent projet de décret d'avance, bien que ses crédits ouverts atteignent quasiment les plafonds prévus par la loi organique relative aux lois de finances, ne suffira pas à satisfaire les besoins de crédits jusqu'à la fin de l'exercice, s'agissant notamment de la prolongation annoncée de certains dispositifs du plan d'urgence pour le reste de l'année 2021 et du soutien aux agriculteurs et viticulteurs touchés par un épisode de gel tardif ;

13. Regrette en conséquence que le Gouvernement n'ait pas présenté un projet de loi de finances rectificative plutôt qu'un projet de décret d'avance ;

Sur les annulations prévues par le projet de décret d'avance :

14. Constate que les crédits annulés ne portent pas sur des crédits ouverts en loi de finances initiale, mais sur des crédits non consommés de l'année 2020 relatifs au dispositif destiné à financer le renforcement des participations financières de l'État et qui avaient fait l'objet d'un report ;

15. *Souligne que ce report de crédits, qui représentait 60 % des crédits initialement ouverts sur le programme budgétaire en 2020, a été réalisé par un arrêté pris avant même la promulgation de la loi de finances initiale pour 2021, qui en constituait pourtant le fondement juridique ;*

16. *Relève que les crédits concernés n'ont pas vocation à être utilisés prochainement et que les crédits disponibles sur ce dispositif seraient encore de 3,9 milliards d'euros, une fois prise en compte l'annulation prévue par le présent projet de décret ;*

17. *Déplore que finalement cette annulation, qui aurait dû être réalisée dès la quatrième loi de finances rectificative pour 2020, ne survienne à présent que pour compenser de nouvelles ouvertures de crédits ;*

18. *Émet, sous les réserves formulées précédemment, un avis favorable au présent projet de décret d'avance.*

« Comment sortir des prêts garantis par l'État (PGE) ? » - Communication

M. Claude Raynal, président. – Nous en venons maintenant à une communication du rapporteur général sur le thème : « Comment sortir des prêts garantis par l'État ? ».

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je souhaite vous présenter les conclusions du travail de contrôle que j'ai mené sur les prêts garantis par l'État (PGE).

Comme vous le savez, ce dispositif a été mis en œuvre rapidement dès le mois de mars 2020. Il a permis aux entreprises de sécuriser leur trésorerie en empruntant jusqu'à trois mois de chiffre d'affaires, avec un différé initial de remboursement d'un an. Distribués par les banques, ces prêts bénéficient de la garantie de l'État dans la limite de 90 % des sommes versées et d'une enveloppe maximale de 300 milliards d'euros.

À bien des égards, ce montant global a incarné l'engagement du Président de la République d'accompagner les acteurs économiques « quoi qu'il en coûte ». Pourtant, dans un premier temps, les PGE ne coûtent rien au budget de l'État : il s'agit d'un soutien en trésorerie que les entreprises doivent ensuite rembourser. D'autres pays ont, dès le départ, fait un choix différent, en privilégiant le recours aux subventions, ce qui tend à soulager immédiatement et définitivement les entreprises.

Comme point de départ de mon travail, je me suis posé deux questions : tout d'abord, dans quelle mesure le choix de recourir massivement aux PGE remet-il en question l'efficacité du soutien apporté aux entreprises françaises ? Ensuite, comment ce choix affecte-t-il notre capacité à rebondir en sortie de crise ?

Vous l'aurez constaté, depuis quelque temps, certains s'interrogent sur les risques de « zombification » qui pourraient menacer l'économie française, tandis que de nombreuses entreprises réfléchissent à la façon de rembourser leurs emprunts.

Pour répondre à ces questions, j'ai mené de nombreuses auditions à Paris et à Nancy, en échangeant avec tous types d'acteurs, qu'il s'agisse d'acteurs institutionnels, d'économistes ou de chefs d'entreprise.

Je me suis également appuyé sur une étude inédite commandée à l'Institut des politiques publiques (IPP), afin d'évaluer l'efficacité du recours aux PGE et d'apprécier les contraintes qui en résultent sur les bilans des entreprises. Ses conclusions sont particulièrement précieuses, notamment parce que l'étude se fonde sur les premières données réelles disponibles, là où les travaux publiés jusqu'à présent résultent de modèles économétriques.

Je vous présenterai mes conclusions en trois temps, en commençant par un bilan des PGE, puis en envisageant l'exposition de l'économie française à un surendettement des entreprises, avant de vous présenter mes recommandations.

Les chiffres résument l'ampleur du recours au dispositif : depuis sa création, près de 140 milliards d'euros de PGE ont été octroyés à plus de 670 000 entreprises. Plus de 80 % d'entre eux ont été signés au cours du deuxième trimestre 2020.

Par rapport aux autres pays européens, la France se place dans une situation intermédiaire : en proportion de notre PIB, le recours aux PGE est cinq fois supérieur à celui de l'Allemagne, mais presque moitié plus faible qu'en Espagne. Faute de marges de manœuvre budgétaires jugées suffisantes, le Gouvernement a donc fait le choix de recourir davantage à ce soutien en trésorerie.

Les caractéristiques du PGE ont été définies de manière « agressive » en France avec, en particulier, la décision de proposer aux entreprises un taux d'intérêt sensiblement plus faible que celui auquel celles-ci pouvaient se financer avant le déclenchement de la crise sanitaire. Pour une majorité d'entre elles, le PGE s'est donc révélé très attractif.

L'étude de l'IPP atteste d'une réelle efficacité des PGE à court terme, et ce pour deux raisons principales. D'abord, en dépit de sa large diffusion, le dispositif a concerné en priorité des secteurs particulièrement touchés par la crise sanitaire. Ainsi, près de 60 % des entreprises du secteur de l'hébergement et de la restauration ont souscrit un PGE. Ensuite, la garantie n'a pas entraîné d'effet anti-sélection, puisque les banques ont appliqué le même niveau d'exigence pour l'octroi de leurs prêts.

À ce stade, les évaluations convergent donc pour conclure à une efficacité réelle des PGE à court terme.

Mais qu'en est-il de la suite ? Il semble que ce premier bilan pourrait être remis en cause à l'aune de deux facteurs.

La publication des comptes nationaux pour l'exercice 2020 révèle que les entreprises françaises ont conservé dans leur bilan 22 % du coût de la crise, contre 7 % en moyenne à l'échelon européen. En Allemagne, c'est même l'intégralité des pertes des entreprises qui a été prise en charge par la puissance publique.

En outre, l'allongement de la crise sanitaire met le principe même du dispositif sous tension, sans que le différé d'un an supplémentaire ne réponde totalement à la problématique.

Certaines entreprises ont donc utilisé leur PGE pour compenser leurs pertes. Beaucoup de chefs d'entreprise se demandent aujourd'hui comment ils pourront honorer leurs mensualités de remboursement, auxquelles s'ajoutent souvent différentes échéances fiscales et sociales reportées. Cette inquiétude est d'autant plus forte que certains secteurs

particulièrement touchés par la crise l'ont abordée avec des fragilités spécifiques. Ainsi, avant la crise, un quart des entreprises du commerce avait au maximum une semaine de chiffre d'affaires en trésorerie d'avance.

À l'appui de ce bilan, quelles sont les conséquences du choix du Gouvernement de recourir largement aux PGE ? Deux questions se posent : faut-il s'inquiéter du risque de surendettement des entreprises françaises ? Quel en sera le coût pour les finances publiques ?

Concernant les entreprises, le risque est double : d'une part, une accélération du nombre de faillites, y compris d'entreprises fondamentalement viables et productives et, d'autre part, une réduction de leurs dépenses d'investissement. C'est ce que les économistes qualifient généralement d'« étranglement par la dette ». Vous l'aurez compris, une telle situation affecterait sensiblement notre capacité de rebond et pourrait même menacer durablement nos capacités de production.

Or, de ce point de vue, la France se distingue par une plus forte « congélation » de son économie que les autres pays européens. La baisse du nombre des défaillances en 2020 y atteint près de 40 % du niveau observé en 2019, contre 21 % au niveau de l'Union européenne. Un rattrapage est à redouter, ne serait-ce qu'au vu des défaillances suspendues en 2020. Il nous faut cependant anticiper le « dégel » pour éviter tout risque de progression spontanée sous l'effet de la dégradation de la situation financière des entreprises.

C'est pourquoi il est indispensable de confronter ces différents éléments avec la réalité : à quel point la crise sanitaire a-t-elle dégradé le bilan de nos entreprises ?

Les chiffres agrégés sont de prime abord plutôt rassurants : l'endettement net des entreprises françaises reste globalement stable en 2020. Autrement dit, les entreprises se sont endettées massivement, mais elles ont aussi accumulé d'importantes liquidités. Cependant, une partie d'entre elles pourrait d'ores et déjà être préemptée pour honorer les échéances reportées. Une telle observation coïncide d'ailleurs avec la corrélation constatée entre le recours aux PGE et les reports des échéances fiscales et sociales, en particulier dans certains secteurs.

Une analyse plus fine, entreprise par entreprise, s'impose. C'est tout l'intérêt de l'étude de l'IPP, qui s'est intéressée à la déformation du bilan sous l'effet de la crise, en procédant directement à partir des premiers comptes déposés.

Les résultats confirment l'appréciation générale : sous une forme agrégée, la dégradation des bilans est contenue. Cependant, elle se révèle potentiellement dangereuse pour certains secteurs et certaines entreprises. Pour tenir compte de ces situations, il est primordial d'engager une action complémentaire rapide visant à renforcer leur solvabilité.

De cette action dépendra aussi le coût des PGE pour les finances publiques. À ce stade, le Gouvernement intègre une probabilité de défaut s'élevant à 6,2 %. Dans son étude, l'IPP évalue quant à lui la sinistralité à 5,4 %, ce qui se traduirait par un coût net pour les comptes publics, primes de garantie incluses, légèrement supérieur à 3 milliards d'euros.

Pourtant, force est de constater que l'action en solvabilité reste insuffisante. Alors que beaucoup redoutent le « mur de la dette », le Gouvernement nie l'ampleur du problème. Anticiper la sortie des PGE s'impose dès maintenant. C'est pourquoi je formule huit recommandations, en retenant une approche en trois temps, sur le modèle du triptyque mis en

œuvre dans le domaine sanitaire : pour réussir la sortie des PGE, il faudra identifier, orienter et traiter les entreprises en difficulté.

La priorité initiale doit être donnée à l'identification des entreprises en difficulté, mais viables. Le premier bilan que j'ai dressé va dans le sens d'un risque circonscrit à un périmètre réduit de situations. Il reste néanmoins à les identifier correctement et à distinguer les entreprises qui ont des chances réelles de redressement.

Pour y procéder, je retiens deux recommandations.

Ma première recommandation est de réactiver les signaux classiques des entreprises en difficulté qui ont été suspendus ou aménagés au plus fort de la crise sanitaire, comme l'accumulation d'une dette sociale et fiscale ou encore la cotation de crédit par la Banque de France. Nous récupérerons ainsi le « thermomètre » sur les difficultés d'une entreprise qui permet de donner l'alerte.

Ma seconde recommandation vise à ce que les entreprises aient une vision plus claire de la réalité de leurs besoins financiers. La multiplication des reports d'échéance peut fausser la bonne compréhension de la situation financière d'une entreprise. Je pense essentiellement aux reports fiscaux et sociaux. La mise en place des outils existants prend du retard : il faut accélérer et intensifier les plans d'apurement des échéances sociales et fiscales reportées.

Une fois acquis qu'une entreprise ne pourra pas s'en sortir seule, encore faut-il qu'elle sache vers qui se tourner. C'est l'objet de la deuxième étape : l'orientation vers un accompagnement sur mesure.

Au cours de mes travaux, nombreux sont les interlocuteurs ayant insisté sur l'absence de structure locale de concertation autour des difficultés des entreprises. Le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) n'a pas véritablement de déclinaison locale. Ces dernières semaines, le Gouvernement a envisagé de recourir aux comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI). Encore faut-il moderniser et rendre plus visibles ces structures, qui restaient inconnues du grand public il y a peu. J'observe d'ailleurs que de nombreuses préfectures ont récemment communiqué sur la réactivation des CODEFI, ce qui en dit long sur leur activité actuelle.

Surtout, ces structures ne sont actuellement pas en mesure de répondre au besoin que j'identifie. Présidées par le préfet, hébergées à la préfecture et réunissant les créanciers publics, elles nécessitent que les chefs d'entreprise les saisissent.

C'est pourquoi je propose de transformer radicalement les CODEFI et de créer des comités partenariaux de financement des entreprises en sortie de crise (COFISOC). Ceux-ci évolueraient sur deux points essentiels : d'une part, ils seraient systématiquement ouverts aux acteurs privés ; d'autre part, ils permettraient d'élargir la palette des outils susceptibles d'être mobilisés pour contribuer au redressement d'une entreprise.

Cette identification pourrait également aboutir au nécessaire assainissement du bilan de certaines entreprises. Dans ce cas, il est nécessaire de recourir à un dispositif judiciaire, seul à même d'organiser la négociation avec les créanciers.

Pour ce qui concerne les très petites entreprises (TPE), les jugements des tribunaux de commerce conduisent trop souvent à la faillite. Dans 70 % des cas, une TPE en

difficulté est directement placée en liquidation judiciaire. Il faut inverser cette tendance, ce qui suppose d'anticiper au maximum leur prise en charge. C'est tout l'enjeu du recours aux procédures préventives, qui présentent l'avantage de contribuer à traiter les difficultés à l'amiable.

Les freins sont malheureusement bien connus : la réticence spontanée du chef d'entreprise à se tourner vers le tribunal de commerce, mais aussi le coût de la procédure. Lever ces freins sera complexe, mais nous pourrons le faire en communiquant plus largement sur les dispositifs de prise en charge financière des coûts associés aux procédures préventives que de nombreuses collectivités proposent.

La bonne orientation des entreprises permettra d'apporter la réponse la plus appropriée, en proposant un accompagnement sur mesure.

Pour une entreprise en difficulté financière, deux solutions sont envisageables : l'amélioration de son bilan par le renforcement de ses fonds propres ou, lorsque plus rien d'autre n'est possible, l'assainissement de son bilan par la restructuration de son endettement.

S'agissant des fonds propres, il n'y a pas de recette miracle. Un chef d'entreprise est bien souvent réticent à revoir à la baisse la valorisation de son entreprise en période de crise et à ouvrir son capital à d'autres actionnaires.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a privilégié le recours aux prêts participatifs et aux obligations « Relance ». La loi de finances pour 2021 a ainsi autorisé l'État à apporter sa garantie à des véhicules d'investissement financés par des investisseurs privés tels que les assureurs, qui auront pour objet d'acquérir des prêts participatifs distribués aux entreprises. Souvent qualifiés de « quasi-fonds propres », ces instruments sont toujours considérés comme de la dette subordonnée devant être remboursée à échéance. Ils ne renforcent donc que temporairement le bilan.

Il me semble difficile d'aller plus loin dans la définition d'un mécanisme public de renforcement du capital des entreprises. En la matière, je préfère orienter le comportement des acteurs, en émettant deux recommandations.

La première concerne les prêts participatifs. Je m'appuie à cet égard sur un double constat. D'une part, l'enveloppe de 20 milliards d'euros de prêts participatifs qui peuvent être garantis doit suffisamment irriguer nos entreprises, tout en préservant leur capacité d'y accéder. D'autre part, ces instruments financiers ne doivent pas conduire à désinciter les plus grosses entreprises à lever de réels fonds propres. C'est ainsi que le Sénat avait adopté sur mon initiative, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, un amendement tendant à imposer un plafond par entreprise, fixé à 3 millions d'euros pour une PME et à 7 millions d'euros pour une ETI. Même si ce dispositif garde toute sa pertinence, l'Assemblée nationale l'avait rejeté en nouvelle lecture.

Ma seconde recommandation visant à renforcer les fonds propres concerne le traitement fiscal d'une telle opération. Le constat est établi de longue date : les règles de déductibilité favorisent le financement par la dette. Or l'intensité de ce biais en faveur de la dette se révèle particulièrement forte en France. Ces dernières années, plusieurs pays européens ont entendu le corriger, à l'instar de l'Italie. Pour cela, ils ont introduit une déduction fiscale pour le capital à risque – *allowance for corporate equity*. Concrètement, ce

mécanisme fiscal permet de déduire de l'assiette imposable un intérêt fictif correspondant à la rémunération attendue des fonds propres.

De premières études empiriques ont confirmé l'efficacité de ce dispositif. Je vous propose de le mettre en place à titre temporaire, en réservant son application aux nouveaux fonds propres, afin d'en maximiser l'attrait et d'en maîtriser le coût pour nos finances publiques. À titre de comparaison, le coût de la mise en œuvre d'une telle mesure en Italie a été évalué à 400 millions d'euros environ la première année.

J'en arrive à mes dernières recommandations, qui concernent cette fois-ci les situations les plus dégradées, lorsque la restructuration de l'endettement s'impose comme ultime recours.

D'abord, le dispositif des PGE comporte actuellement un écueil qu'il faut rapidement corriger. Comme vous le savez, la durée maximale des PGE est de six ans. Compte tenu des caractéristiques retenues par la France, il est difficile de chercher à prolonger la durée de remboursement des PGE. Nos marges de manœuvre semblent fort contraintes en la matière, la Commission européenne n'admettant une durée plus longue que dans le cas où les modalités retenues par ailleurs sont moins avantageuses.

Une situation spécifique mérite toutefois d'être examinée : qu'advient-il d'un PGE en cas de restructuration de la dette d'une entreprise au-delà de six ans ? Le cadre en vigueur prévoit que la garantie tombe : la banque serait indemnisée à hauteur de la perte actuarielle constatée. Par conséquent, une banque pourrait préférer mettre l'entreprise en défaut pour bénéficier de la totalité de la garantie plutôt que de lui donner une chance en étalant sa dette.

Pour surmonter cet écueil, je vous propose d'autoriser le maintien de la garantie de l'État en cas de restructuration de la dette d'une entreprise au-delà de six ans. L'accord préalable de la Commission européenne sera nécessaire, mais il me semble que cette possibilité reste strictement encadrée et participe de l'objectif même du dispositif.

Ensuite, pour redonner de l'oxygène aux seules entreprises les plus en difficulté, je recommande de recourir plus largement aux abandons partiels de créances publiques. Ma proposition concerne toute forme de créances publiques, que ce soit la partie garantie d'un PGE ou les créances fiscales et sociales. Alors que Bruno Le Maire envisage de transformer le PGE en subvention, j'ai pu mesurer la farouche hostilité que rencontre cette proposition auprès des différents acteurs. En effet, comment surmonter l'aléa moral né de la différence de traitement entre une entreprise ayant souscrit un PGE et sa concurrente ayant préféré s'en passer ?

Autre précision, l'abandon de créances devrait être décidé de concert avec les créanciers privés, afin d'accroître la décote consentie à l'entreprise et de s'assurer que l'ensemble des acteurs mise sur le redressement de l'entreprise. Une majoration pourrait être appliquée sur la décote publique, afin de tenir compte de l'intérêt économique et social que représente le maintien de l'entreprise en activité.

Telles sont mes huit recommandations pour réussir la sortie des PGE. Les récentes prises de parole du Gouverneur de la Banque de France sur la situation financière de nos entreprises se veulent rassurantes. Je veux aussi le croire, mais ce constat n'en reste pas moins fragile.

Quoiqu'il en soit, il faut pouvoir répondre rapidement aux situations problématiques qui sont identifiées. Plus on anticipera, plus le nombre d'entreprises qui seront sauvées augmentera, et plus notre tissu productif sera préservé. L'État doit être au rendez-vous en assurant un véritable « service après-vente » des PGE.

M. Marc Laménie. – Je remercie le rapporteur général pour cette présentation.

Près de 140 milliards d'euros ont été prêtés aux entreprises grâce aux PGE. Or certaines entreprises, notamment les plus petites, n'y ont pas eu recours en raison de la complexité du dispositif. D'autres, également parmi les plus fragiles, ne seront pas en mesure de rembourser leur emprunt : dans ces conditions, les PGE ne coûteront-ils vraiment rien au budget de l'État ?

Mme Christine Lavarde. – Comment expliquer que les taux soient beaucoup plus favorables aux entreprises françaises qu'aux autres entreprises européennes, et ce depuis bien avant le début de la crise sanitaire ?

Le rapporteur général a évoqué le risque d'aléa moral. Je me demande si certaines entreprises n'ont pas choisi de souscrire un PGE pour financer leurs dépenses grâce à un prêt peu cher. A-t-on une idée du montant des prêts qui n'aurait pas été utilisé par les entreprises pour combler leurs déficits, mais pour disposer d'une source de financement à bon compte ?

Enfin, pourriez-vous nous rappeler brièvement le rôle exact des CODEFI ? Je n'ai pas le sentiment qu'il s'agisse véritablement de lieux où l'on discute des problèmes de financement des entreprises aujourd'hui. De plus, si l'on ouvre les CODEFI, comment assurer la confidentialité des informations qui y seront échangées ?

M. Gérard Longuet. – Je souhaiterais saluer l'excellent travail du rapporteur général et de l'étude commandée à l'institut des politiques publiques, qui nous apportent des informations extraordinairement utiles.

Une première question pratique : dans la synthèse, vous écrivez que la probabilité de défaut augmente alors que la crise et la pandémie se prolongent. Nous passerions de 4,6 % à 6,2 % d'après les évaluations de la sinistralité du Gouvernement que vous évoquez. Comment expliquez-vous ce chiffre ? En particulier, s'agit-il d'une probabilité de défaut à 100 % ou de défaut partiel ? En effet, le coût final du dispositif ne serait que de 2,7 % des montants garantis, comment expliquez-vous ce différentiel ?

Mon autre réflexion concerne la sortie de crise : lorsque vous indiquez qu'il faut identifier les entreprises dont le bilan est le plus dégradé, le préalable n'est-il pas de disposer d'une analyse sectorielle approfondie ? Le chiffre d'affaires a, pour certaines périodes, été quasi nul dans un certain nombre de secteurs.

Tels qu'ils fonctionnent aujourd'hui, les CODEFI sont absolument inaptes à répondre aux centaines de dossiers qui pourraient être déposés par département. Ils n'ont ni l'outil technique, ni la capacité pour répondre à la demande qui pourrait émerger. De plus, quelles seraient les relations des banques avec ces comités ?

M. Vincent Segouin. – Je suis heureux que nous abordions la question des PGE, que j'ai posée de manière récurrente au cours des dernières auditions. En effet, la rentabilité moyenne des entreprises étant d'environ 2 % à 3 %, je ne vois pas comment rembourser en cinq ans la dette contractée au travers d'un PGE à 25 % du chiffre d'affaires annuel. Je ne

parle pas des entreprises qui ont souscrit un PGE sans l'utiliser, mais des secteurs les plus touchés et particulièrement concernés.

La sélection des entreprises me paraît donc primordiale. Je ne crois pas beaucoup à celle effectuée par l'État, du fait de lacunes dans son efficacité, sa réactivité et parfois son objectivité. Certaines entreprises non viables ont ainsi bénéficié d'un PGE. Un vrai travail de sélection doit être mené, afin d'éviter de concentrer de l'argent public ou privé sur des entreprises non viables. Dès lors, comment sélectionner les entreprises ? Comment s'assurer que les banques soient partenaires ? Si celles-ci couvrent les risques à hauteur de 10 % mais que ce taux doit être porté à 100 % en cas de refinancement, il faudra être convainquant. Par ailleurs, les vingt milliards d'euros accordés au titre des prêts participatifs sont-ils suffisants ? Ou s'agira-t-il, comme dans le cas du plan de relance, d'une loterie visant à sélectionner les entreprises bénéficiaires ?

M. Éric Bocquet. – A la question des modes de sortie des PGE, Bruno le Maire a répondu le 14 avril lors d'une interview sur la chaîne BFM « *nous allons aider les entreprises à passer le mur de la dette et travailler les dispositifs d'accompagnement. On ne va pas attendre que l'entreprise se prenne le mur, on va regarder sa situation et voir s'il faut étaler sa dette, voire annuler sa dette, en partie* ». Si on estime que la probabilité de défauts de paiement est d'environ 6,2 %, cela fait 8 milliards qui retomberaient dans le pot commun de la dette publique. Bruno le Maire nous qualifie d'utopistes ou d'irresponsables lorsqu'on évoque l'annulation de la dette publique détenue par la Banque centrale européenne (BCE), mais propose cette solution pour les entreprises. Benoit Cœuré **indiquait à notre commission** la semaine dernière que l'essentiel des PGE avait servi à reconstituer la trésorerie des entreprises. Cela signifie-t-il que l'argent serait disponible pour leur remboursement ?

M. Stéphane Sautarel. – La différence de pertes conservées par les entreprises françaises et les entreprises européennes m'avait échappé et constitue un sujet d'inquiétude en termes de compétitivité, sur lequel nous devons revenir. Concernant la sortie des PGE, la question des fonds propres me semble le plus souvent être ignorée. Je m'interroge sur une proposition qui viserait à renforcer durablement les fonds propres, notamment en mobilisant l'épargne disponible. Nous avons eu à ce sujet une proposition de loi et il me semble pertinent de réfléchir à cette question. S'agissant des TPE, je ne partage pas entièrement le diagnostic du rapporteur général concernant les attentes de transformation des PGE en subventions pour les plus petites d'entre elles, pour lesquelles les fonds propres ou les prêts participatifs ne peuvent répondre à leurs difficultés. Seule la subvention peut permettre, si l'entreprise est viable, de sortir des PGE.

M. Michel Canévet. – Ce système a été particulièrement opérant, car il a séduit plus de 670 000 entreprises. Le niveau de défaillances a très fortement baissé dans le pays, ce qui est un signe positif. Toutefois, les défaillances ne doivent pas être cachées, et devraient concerner uniquement les entreprises qui ne parviennent plus à maintenir leurs activités. La question de la médiation est extrêmement importante : l'idée qui a été évoquée d'un comité partenarial pour associer les experts-comptables, les acteurs consulaires, les banquiers est très bonne à condition de veiller à la confidentialité des données. Il faut éviter que ces comités ne soient des outils où seraient diffusées des informations confidentielles. Comment voyez-vous concrètement ces comités ? Je crains en outre que les services de l'État, dont les moyens ont été réduits significativement ces dernières années, aient du mal à prendre en main un tel dispositif.

M. Christian Bilhac. – Vous évoquez les entreprises pour lesquelles les PGE auraient permis de conforter leur trésorerie, puis les effets d'aubaine concernant les entreprises qui auraient contracté ces prêts du fait de leur caractère avantageux. Quelle est la part de PGE résultant de ces effets d'aubaine et quelle est la part d'entreprises dont on peut craindre l'insolvabilité ?

M. Charles Guené. – Je ne suis pas certain que les modalités habituelles de détection des entreprises fragiles soient suffisantes. Il faudrait aller au-delà. Nous avons dans notre pays des blocages culturels à cet égard, tant de la part des prêteurs que des entreprises. Ainsi, concernant les collectivités territoriales, j'ai conseillé à mes collègues de mettre en œuvre des reports de dette et non des abandons de créances. Il y a chez les élus, comme dans les entreprises, des difficultés à ouvrir sa propre comptabilité, et nous risquons de rencontrer un problème similaire dans le cadre des PGE. Lorsqu'on parle d'effet d'aubaine, dans le cadre des PGE, il s'agit parfois plus simplement d'entrepreneurs ayant eu peur de la situation à l'origine de la crise et qui aujourd'hui n'ont pas de difficultés substantielles.

M. Claude Raynal, président. – S'agissant du soutien au capital-investissement, vous proposez des déductions fiscales pour les entreprises au titre de l'impôt sur les sociétés. Selon une autre approche, l'idée d'une garantie par l'État sur une fraction du capital investi avait été soulevée par le passé sans avoir prospéré, à l'image de ce qui existe pour une garantie en capital de l'assurance-vie. Monsieur le rapporteur général, que pensez-vous de ces réflexions ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Pour répondre à Marc Laménie, le PGE ne coûte rien à l'État s'il n'y a pas de défaillances. Le Gouvernement estimant ce risque à 4,6 % en début de crise, il est aujourd'hui évalué à plus de 6 %. Le dispositif diffère de l'Allemagne où des subventions ont été accordées aux entreprises touchées. J'ai expliqué les raisons pour lesquelles la France a choisi un dispositif différent.

S'agissant du secteur du BTP, j'ai rencontré, au cours de mes auditions à Nancy, deux acteurs de tailles différentes : une TPE et une PME. La TPE nous a fait état de sa grande satisfaction sur les facilités d'accès aux prêts et la rapidité de leur décaissement. La PME n'a, de son côté, demandé qu'un simple prêt de trésorerie, qu'elle a remboursé.

Christine Lavarde partage mes observations sur la question de l'aléa moral. J'irai plus loin que le simple propos budgétaire : la plupart des acteurs économiques auditionnés nous ont exprimé leur hostilité à une forme de laisser-aller quant à l'octroi de subventions en lieu et place du remboursement de ces prêts. En sortie de crise, elle se ferait au détriment des entreprises qui ont fait le plus d'efforts.

En ce qui concerne les CODEFI et leur ouverture aux acteurs privés, j'ai bien pris la mesure de la question de la confidentialité des informations qui peuvent y être échangées. Je relève cependant que celle-ci est déjà prégnante au sein des conseils d'administration des grandes entreprises, qui associent différents acteurs. Pour l'heure, les CODEFI ne sont pas structurés pour accompagner la sortie de crise. N'y laisser que des représentants de l'État leur donnerait par ailleurs un caractère presque hémiplégique. La proposition que j'ai formulée reprend le modèle du PGE où l'État apporte sa garantie et laisse ensuite aux banques le soin de formuler une offre de prêt. Je suis agréablement surpris par l'implication de la Fédération bancaire française ou de la Banque publique d'investissement dans l'accompagnement au plus près des entreprises, en dépassant le simple cadre de la filière pour nouer une relation directe avec les entreprises. Un changement de paradigme a été opéré.

Il s'agit aujourd'hui de poursuivre dans cette logique associant public et privé, cette fois-ci au niveau des CODEFI, en s'appuyant notamment sur la connaissance des entreprises acquise par les professionnels du chiffre. Les chambres consulaires pourraient également être associées. Il s'agit de s'adresser au maximum d'acteurs et de prendre en compte l'évolution constatée quant à l'utilisation de ces prêts. La longueur de la crise a, en effet, incité les entreprises qui y recourraient à repenser leur rapport au PGE, qui a été initialement envisagé comme une facilité de trésorerie pour faire face lorsque le premier confinement, particulièrement strict, a été décidé.

Pour répondre à Gérard Longuet, nous devons avoir le traitement le plus fin possible en ce qui concerne la sortie de crise et aller au-delà d'une approche par secteur d'activité, en prenant en compte les spécificités de chaque entreprise. L'exemple des traiteurs est assez éloquent. Il existe en la matière deux types de structures, selon qu'elles disposent ou non d'une boutique et de la part de chiffre d'affaires qu'elle représente. Pour une quarantaine d'entreprises du secteur, l'essentiel de leur activité tient aux grands événements. Elles emploient pour cela une ou plusieurs centaines de collaborateurs afin de répondre à la demande. Leur activité s'est arrêtée du jour au lendemain en mars 2020, voire même un peu avant pour les plus grands événements. Il n'est pas possible pour elles d'opérer en vente à emporter. Un dispositif les visant a pu être mis en place au 1^{er} janvier dernier mais pas avant. La situation n'est pas la même pour les artisans-traiteurs, qui ont pu garder leur boutique ouverte et reprendre une partie de leur activité après le premier déconfinement, pour des événements moins importants.

Le caractère inédit de cette crise nous invite à revoir les acquis de la théorie économique sur la sortie de crise et privilégier des approches innovantes, en associant public-privé, afin d'éviter les défaillances, accélérer la reprise et écarter le spectre d'une hausse d'impôts.

Vincent Segouin évoque les entreprises non viables ayant bénéficié d'un PGE. Aujourd'hui, un nombre important d'entreprises est effectivement sous perfusion et certaines d'entre elles auraient dû cesser leurs activités. Ces dernières ont bénéficié d'un sursis, notamment pour les commerces. Dans nos villes, de nombreux locaux et fonds de commerce sont d'ailleurs déjà disponibles. Les COFISOC que je propose de mettre en place doivent permettre de répondre à ces difficultés.

En France, les conséquences économiques de la crise ont été supportées à 22 % par les entreprises. Les problématiques de compétitivité reviendront et, comme l'évoque Stéphane Sautarel, une part essentielle de la sortie de crise réside dans les fonds propres. Si l'on souscrit tous à l'idée de préserver notre souveraineté industrielle, les moyens dont nous disposons pour la garantir sont limités.

Numériquement, les TPE sont les principaux bénéficiaires des PGE. La crainte que l'outil soit cannibalisé par les grandes entreprises ne s'est donc pas réalisée, même si les constructeurs automobiles et le secteur aéronautique ont largement bénéficié de ce dispositif et risquent de rencontrer des difficultés supplémentaires du fait de l'évolution des mobilités à la fin de la crise sanitaire. Il faut donc mettre en place une sortie en sifflet des aides, qui ne concernera pas uniquement les PGE. Il faudra être pragmatique.

Comme l'a indiqué Michel Canévet, les services de l'État ne doivent pas être seuls pour traiter les difficultés rencontrées par les entreprises et négocier leur dette. Il est

cependant logique qu'ils soient représentés autour de la table et c'est le sens de la proposition visant à créer de nouveaux comités, les COFISOC.

Concernant les effets d'aubaine, il faut bien comprendre que les entreprises ont simplement voulu prendre leurs précautions en début de crise, c'est dans l'utilisation et les décisions qui ont pu être prises ensuite qu'il faut distinguer les situations.

Pour répondre à Charles Guéné, il faut effectivement aller au-delà de la logique initiale des PGE et lever les blocages. En particulier, il faut s'assurer que les banques ne resserrent pas les conditions de crédit en sortie de crise. Les COFISOC que je propose doivent constituer le moyen d'un diagnostic partagé entre les acteurs.

S'agissant de la question posée par le président et du soutien public aux investissements privés en fonds propres, d'après les acteurs interrogés, des liquidités sont disponibles pour investir et la question est plutôt d'accompagner les entreprises dans leurs besoins de financement. De ce point de vue, les prêts participatifs sont une des réponses apportées par le Gouvernement.

La commission autorise la publication de la communication du rapporteur général sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 50.

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

Lundi 10 mai 2021

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, présidente -

La réunion est ouverte à 16 heures.

**Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et
relatif à la préservation de l'environnement – Examen des amendements de
séance**

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous examinons les amendements de séance qui ont été déposés sur le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Articles additionnels avant l'article unique

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 7 est satisfait par le droit en vigueur : retrait ; sinon, avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 7 et, à défaut, y sera défavorable.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 9.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le principe de « solidarité écologique » n'ajouterait rien à ceux qui sont déjà énoncés par la Charte de l'environnement : avis défavorable à l'amendement n° 10, satisfait en pratique.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

Article unique

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Dans la mesure où nous proposons une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} de la Constitution, je vous propose de demander le retrait de l'amendement n° 4 ; sinon, avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 4 et, à défaut, y sera défavorable.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements n^{os} 3 et 5 sont identiques à celui de la commission, avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 3 et 5.

Avis très défavorable à l'amendement n° 19.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19

L'amendement n° 13 est satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13.

S'agissant de l'amendement n° 11, la commission des lois a déjà expliqué sa position défavorable lors de l'examen d'un projet de loi constitutionnelle de Nicole Bonnefoy, dont le rapporteur était Arnaud de Belenet : la notion de « biens communs mondiaux » est beaucoup trop large pour pouvoir être inscrite dans notre Constitution.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La notion introduite par l'amendement n° 1 étant trop indéterminée, j'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 18, car la constitutionnalisation de la notion de « limites planétaires » paraît délicate. Nous nous en expliquerons en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 15, car il est satisfait par les dispositions actuelles de la Constitution.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis également défavorable à l'amendement n° 16, car le Conseil constitutionnel a déjà reconnu un principe de non-régression tempéré en matière environnementale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La notion de « cohésion des territoires » ne trouve pas vraiment sa place dans la Constitution, car ses effets juridiques sont difficiles à évaluer : avis défavorable à l'amendement n° 6.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

Articles additionnels après l'article unique

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 12 mêle plusieurs sujets : d'une part, il vise à élargir le domaine de la loi à la détermination des principes fondamentaux de « la protection du sol et de la garantie de la sécurité et de l'autonomie alimentaires » ; d'autre part, il pose un principe de garantie légale du respect des « biens communs ». En tout état de cause, le dispositif juridique proposé est inapproprié. De plus, les mesures fondamentales en la matière relèvent d'ores et déjà de la compétence du législateur.

Enfin, la notion de « biens communs » étant, je le redis, bien trop large, il est impossible de l'intégrer telle quelle dans la Constitution. Pour toutes ces raisons, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 14 prévoit qu'une étude d'impact climatique soit obligatoirement adossée aux projets et propositions de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat. Nous y sommes opposés non sur le fond, mais sur la forme, car ce principe existe pour les projets de loi en application de l'article 39 de la Constitution, qui renvoie à la loi organique sur ce point. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 17 prévoit d'instituer au niveau constitutionnel un Défenseur de l'environnement sur le modèle du Défenseur des droits. L'idée n'est pas inintéressante, d'autant que le Gouvernement a chargé la députée Cécile Muschotti d'une mission temporaire sur cette question. La réflexion mérite d'être approfondie, mais le plus sage est d'attendre le rapport de notre collègue avant de se positionner. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17.

Intitulé du projet de loi constitutionnelle

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 8 qui vise à modifier l'intitulé du projet de loi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – L'examen du texte en séance publique débutera à 17 h 30.

Le sort de l'amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article unique		
M. BUFFET, rapporteur	2	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant l'article unique		
Mme Valérie BOYER	7	Demande de retrait
Mme ASSASSI	9	Défavorable
Mme ASSASSI	10	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article unique		
M. FOLLIOT	4	Demande de retrait
M. CHEVROLLIER	3	Favorable
M. RETAILLEAU	5	Favorable
M. RAVIER	19	Défavorable
M. BENARROCHE	13	Défavorable
M. KANNER	11	Défavorable
M. ROUX	1	Défavorable
M. BENARROCHE	18	Défavorable
M. BENARROCHE	15	Défavorable
M. BENARROCHE	16	Défavorable
M. GUIOL	6 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article unique		
M. KANNER	12	Défavorable
M. BENARROCHE	14	Défavorable
M. BENARROCHE	17	Défavorable
Intitulé du projet de loi constitutionnelle		
Mme Valérie BOYER	8	Défavorable

La réunion est close à 16 h 10.

Mardi 11 mai 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Projet de loi relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire - Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur le ministre, je vous remercie de vous être rendu disponible pour nous présenter le projet de loi relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire, dont l'examen, en procédure accélérée, se poursuit aujourd'hui à l'Assemblée nationale. Le Sénat l'examinera en commission le lundi 17 mai et en séance publique le mardi 18 mai.

M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé. – Le projet de loi que je vous présente n'est ni optimiste ni pessimiste : c'est un texte que nous avons voulu réaliste.

Notre pays a connu une vague épidémique importante. Le nombre de cas de covid diagnostiqués par jour est monté jusqu'à 40 000 et celui des patients covid en réanimation au-delà de 6 000. Il a fallu une fois de plus intervenir avec des mesures de freinage urgentes, d'abord territorialisées, puis nationales, afin de créer un effet coupe-feu, dans le même état d'esprit que celui qui avait prévalu au printemps 2020, puis à l'automne 2020 et à l'hiver 2021 : des mesures proportionnées, territorialisées, puis des mesures nationales quand la vague est devenue irrépessible à l'échelle du pays. Nous avons adapté notre arsenal de réponses aux connaissances scientifiques, avec, notamment, la notion de moindre contamination à l'extérieur qu'à l'intérieur, ce qui nous a permis d'éviter un confinement généralisé tel que les Français ont pu le connaître l'année dernière. Néanmoins, nous avons dû décider de restrictions fortes – couvre-feu dans tout le pays, fermeture des commerces, anticipation des vacances scolaires –, qui sont autant de mesures très contraignantes pour les Français.

Nous avons pu enrayer la dynamique épidémique grâce à ces mesures de freinage. La décrue de l'épidémie a permis au Président de la République de faire des annonces aux Français pour leur donner de la visibilité dans la durée sur la stratégie de levée progressive de ces mesures. Il est nécessaire que cette levée soit progressive pour éviter une nouvelle ascension de l'épidémie, alors que l'on dénombre encore plus de 17 000 diagnostics covid par jour. Cependant, les mesures de freinage doivent être réduites, parce que nous avons toujours eu à cœur de les proportionner pour tenir compte de leur impact sur le quotidien des Français – sur leur vie sociale, économique, culturelle ainsi que sur leur santé mentale.

La dynamique épidémique, la saisonnalité, la vaccination intensive – il y aura bientôt 20 millions de primovaccinés en France – nous permettent aujourd'hui d'envisager un avenir un peu meilleur. La décroissance des malades du covid en réanimation est une réalité : nous sommes passés sous la barre des 5 000 patients. C'est encore beaucoup, mais nous savons que les chiffres des malades en réanimation sont le reflet de l'épidémie deux à trois semaines auparavant. Comme l'épidémie continue de décroître, nous avons toutes les raisons d'espérer que les services de réanimation reprendront progressivement une activité moins intense, ce qui permettra de reprogrammer les soins qui ont été différés pour un certain nombre de Français.

Cependant, renoncer à toute mesure maintenant serait prématuré. C'est pourquoi le Gouvernement a d'ores et déjà déposé un amendement visant à permettre la prolongation d'une mesure de couvre-feu sur la durée exclusive du mois de juin. Le Président de la République a pris l'engagement de repousser le couvre-feu à 21 heures, puis à 23 heures, avant de le supprimer au 30 juin. À cette date, le couvre-feu n'aura donc plus de base légale.

Nous nous engageons également à ce qu'il n'y ait plus de confinement généralisé, puisque le texte qui vous est présenté ne prévoit plus cette possibilité. C'est une différence très importante. Néanmoins, comme l'année dernière, le Gouvernement conserve la possibilité de mettre en place des mesures de freinage qui peuvent être territorialisées. C'est l'objet de l'article 2 du projet de loi, qui permet d'instaurer, pour une durée maximale de deux mois et sans consulter le Parlement, un état d'urgence local sur un territoire qui ne peut représenter plus de 10 % de la population française.

Cette mesure restrictive s'appuie sur le constat que nous avons dressé l'année dernière : au mois de juin 2020, alors que tout allait bien ou presque dans notre pays, la réémergence de l'épidémie en Mayenne, partie des salariés des abattoirs, avait nécessité une action déterminée immédiate pour éviter une vague épidémique. Par ailleurs, j'invite la

représentation nationale à ne pas oublier que, l'été dernier, l'hémisphère sud a été percuté de plein fouet par une vague épidémique très forte, qui a aussi touché certains de nos territoires ultramarins, comme la Guyane. Nous avons dû prendre des mesures localisées très fortes – un couvre-feu, puis un confinement – pour faire face à ce problème sanitaire, qui aurait pu devenir un problème humanitaire si nous l'avions laissé filer.

En outre, je rappelle que, à la mi-août, il a fallu intervenir progressivement pour faire face aux nouvelles contaminations observées dans les Bouches-du-Rhône, notamment chez les jeunes, avec des mesures de couvre-feu partiel affectant les bars et les restaurants, puis des mesures plus fortes. Toutefois, ces dernières n'ont pas permis d'enrayer la reprise épidémique qui se faisait jour dans notre pays et qui a progressivement conduit à la deuxième vague que nous avons connue à l'automne.

Nous considérons comme très probable que la situation sanitaire s'améliore semaine après semaine et que nous puissions retrouver beaucoup plus de sérénité. Cependant, je resterai une sentinelle active tout au long des prochains mois, et des interventions seront probablement nécessaires dans certains territoires de manière raisonnée. Pour cela, nous avons besoin de conserver un arsenal de mesures qui nous permettent de réagir et surtout d'éviter de laisser flamber une épidémie qui redeviendrait nationale à partir d'un foyer local.

Il y aura de nouveau de grands rassemblements. Or nous savons d'expérience, en France comme en Europe, que la présence d'un supercontaminateur lors d'un grand rassemblement peut conduire à une vague de contaminations sur le territoire national. Nous ne voulons plus que cela se produise !

La proportionnalité dans les mesures, la capacité à réagir très vite, y compris au cœur de l'été, sont donc nécessaires. Le projet de loi vise précisément à vous demander de nous donner cette possibilité de réaction rapide.

Ce texte ne prévoit ni confinement ni couvre-feu après le mois de juin. Il contient des possibilités d'interventions adaptées, proportionnées et territorialisées. Nous allons continuer à vacciner massivement, à tester, à maintenir les gestes barrières. J'espère sincèrement que nous pourrons quitter le masque en extérieur cet été, lorsqu'il fera beau et chaud, mais je ne puis en avoir la certitude à l'heure actuelle. Au reste, nous savons qu'il faut se garder de prédictions trop péremptoires sur l'évolution de l'épidémie : c'est modestement que je viens devant vous pour vous demander de nous donner encore pendant quelques mois la possibilité de protéger les Français, en tenant compte de l'équilibre à trouver entre la préservation des libertés et les mesures de contrainte.

Je travaille d'arrache-pied avec Brigitte Bourguignon, ministre déléguée chargée de l'autonomie, sur un sujet qui préoccupe beaucoup le Sénat. En effet, j'ai vu qu'une proposition de loi avait été déposée sur la question des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), notamment sur les droits de visite. La période que nous avons traversée était inédite et, sur le terrain, j'ai constaté que les mesures n'étaient pas toujours proportionnées, indépendamment des protocoles sanitaires, qui, eux, étaient justifiés par l'état des connaissances scientifiques lorsqu'ils ont été décidés. C'est pourquoi j'ai demandé aux services du ministère de préparer une circulaire qui s'impose aux gestionnaires d'établissements sanitaires, d'Ehpad ou d'autres établissements médico-sociaux. Il n'est en effet pas nécessaire de passer par la loi pour atteindre des objectifs qui nous tiennent à cœur : garantir une proportionnalité des mesures, ne restreindre le droit de visite que sur critères sanitaires et faire valoir le droit des patients à être accompagnés, *a fortiori* lorsqu'ils sont en

fin de vie. Nous allons donc considérablement faire évoluer les droits de visite et l'ouverture des Ehpad. L'exceptionnel taux de couverture vaccinale que nous avons atteint dans les établissements médico-sociaux nous permet de le faire avec beaucoup plus de sérénité qu'il y a encore quelques semaines dans notre pays.

Nous irons sans doute plus loin que la proposition de loi. Nous le ferons par la voie réglementaire, donc de façon plus rapide. Nous vous avons entendus et nous avons entendu les Français.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Monsieur le ministre, je partage votre prudence sur la situation sanitaire. Elle ne justifie pas que l'on baisse la garde. Je remarque que les chiffres s'améliorent – pour certains d'entre eux, rapidement – depuis une quinzaine de jours, sous le régime de ce qui, sans avoir porté le nom de reconfinement, y ressemble tout de même, mais qu'ils se situent encore à un niveau élevé.

Je me suis efforcé de comparer la situation de la fin des précédents confinements avec la situation actuelle. On recensait, le 11 mai 2020, un peu plus de 10 000 nouvelles contaminations par jour, contre près de 12 000 le 15 décembre 2020 et presque 18 000 le 9 mai 2021, mais 35 000 le 3 avril 2021. Il est incontestable que le nombre de contaminations quotidiennes décroît rapidement, mais il reste aujourd'hui nettement plus élevé qu'à la fin des confinements de mai 2020 et décembre 2020.

On retrouve la même tendance pour le nombre de patients hospitalisés. Pour le nombre de patients en réanimation, la tendance est encore plus forte, puisque le taux d'occupation des lits en réanimation s'élève à presque 1 %, contre 0,53 % en mai 2020 et 0,57 % en décembre 2020. Le taux d'incidence diminue quant à lui très rapidement, puisqu'il était de 411 le 3 avril 2021 et de 192 le 9 mai dernier. Il n'en demeure pas moins encore très élevé. Il ne faut donc pas verser dans ce que l'on appelle le « *wishful thinking* ».

La situation justifie de ne pas abandonner totalement un certain nombre de mesures de contrainte. C'est le sens de votre proposition.

Je ne doute pas que vous ferez preuve de vigilance, mais, une fois que l'on aura atténué les mesures de contraintes, l'épidémie risque de redémarrer. On peut conjurer ce risque en maintenant les gestes barrières, en veillant à ce que l'abaissement du niveau de contraintes s'accompagne de mesures de responsabilité, mais aussi, sans doute, en accélérant autant que faire se peut les vaccinations.

À cet égard, je dois dire, même si je ne cherche pas à vous en faire porter la responsabilité exclusive, que les résultats de la France, comparés à ceux de pays démocratiques d'égale richesse, ne me paraissent pas très bons. La part de la population vaccinée une première fois contre la covid-19 est de 52 % au Royaume-Uni, de 45,5 % aux États-Unis, de 32 % en Allemagne, mais seulement de 26 % en France. L'amointrissement des contraintes n'a de sens que si des mesures sont prises pour que les contaminations ne repartent pas massivement à la hausse. Sur ce plan, je crois que l'instrument le plus efficace que nous ayons sous la main est la vaccination. Partagez-vous l'analyse que je viens de présenter ? Quelles sont les mesures que le Gouvernement peut prendre pour rattraper le retard français en matière de vaccination ?

Ma deuxième question est d'ordre juridique. La loi du 23 mars 2020 a créé le régime de l'état d'urgence sanitaire. Ce dernier n'est pas permanent, mais il est activable à

tout moment par le Gouvernement jusqu'au 31 décembre de cette année, compte tenu de la loi qui a été votée en début d'année.

Il faut assumer clairement ses choix et ne pas s'inscrire dans des effets d'annonce qui relèvent davantage du traitement psychologique de l'opinion que de la nécessité juridique. Vous n'avez nul besoin de créer un régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire pour exercer les contraintes qui vous paraissent justifiées du point de vue de la santé publique.

Vous ne voulez pas aller jusqu'au point maximal, à savoir le confinement. Mais personne ne vous oblige à utiliser les mesures de contrainte maximale du régime d'état d'urgence sanitaire. Quels moyens n'y figurant pas voulez-vous mettre en œuvre ? Si ce projet de loi ne sert à rien, il ne faut pas nous le présenter. Vous n'avez pas besoin de créer un nouveau régime juridique pour mettre en œuvre une politique de décroissance progressive des mesures de contrainte.

Une fois de plus, les exigences d'un contrôle parlementaire ne sont pas respectées : un des articles du projet de loi permet au Gouvernement d'instaurer l'état d'urgence sur une partie du territoire ne couvrant pas de plus de 10 % de la population française, en portant dans ce cas la durée de la validation législative à deux mois au lieu d'un. Nous ne voulons pas aller dans ce sens.

Notre doctrine est constante : vous n'avez rien à craindre du Parlement, qui ne vous a jamais refusé les moyens d'action pour faire face à la crise sanitaire. Pourquoi vouloir espacer à ce point nos rencontres qui permettent de légitimer ces pouvoirs exceptionnels ? La loi doit vous autoriser régulièrement à utiliser des pouvoirs de restriction aux libertés, ce qui suppose que vous rendiez compte à la représentation nationale de la nécessité des mesures de contrainte.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Le Premier ministre a annoncé qu'un reconfinement généralisé ne serait plus possible. Or il est toujours possible de le réinstaurer par décret, en déclarant à nouveau l'état d'urgence sanitaire conformément à la loi du 23 mars 2020. Les Français ont été extrêmement patients, mais ils sont usés. Il faut prendre garde de ne pas dire des choses inexacts alors que nous pourrions avoir à effectuer ce retour en arrière.

Je rejoins les interrogations de Philippe Bas sur l'utilité de cette disposition, non sur celle de l'ensemble du texte. Le débat sur le délai de deux mois a également eu lieu à l'Assemblée nationale.

Dans votre propos liminaire, j'ai noté votre discrétion sur la question du pass sanitaire, lequel comprendra l'attestation de vaccination, le certificat de guérison ou un résultat de test négatif. Il est toujours extrêmement difficile d'accéder au vaccin en dessous d'un certain âge. Pour les générations jeunes ou très jeunes, c'est totalement impossible. De fait, ce pass sanitaire, qui sera très prochainement en vigueur, va créer une situation inégale. Pouvez-vous nous en dire davantage sur cette question ? Certains sont radicalement opposés à ce pass ; d'autres considèrent qu'il s'agit d'un moindre mal. Mais votre texte n'est pas très précis. Qu'en est-il de la question de la jauge, de celle du champ, de la durée ou de la date d'application ?

Mme Marie Mercier. – Les patients appartenant aux groupes iso-ressources 1 (GIR 1) sont les plus dépendants. Ils sont quasiment grabataires et leurs familles se battent du

matin au soir. Cette solidarité collégiale permet quelques parcours victorieux. On leur doit le respect ; on leur doit surtout la vaccination.

La sécurité sociale harcèle les tuteurs en leur demandant d’emmener ces personnes fragiles dans les vaccinodromes ou dans les « vaccibus » ou de se rapprocher de leur médecin traitant. Or il s’agit de grabataires vivant dans des territoires ruraux et dont les médecins traitants n’ont aucun vaccin à disposition. Rien de tout cela n’est possible.

Monsieur le ministre, il faut être inventif et créateur. Ne pourrait-on créer des « voltigeurs-vaccineurs », avec une géolocalisation, pour ces patients qui ne sont pas très nombreux, mais qu’il est important de reconnaître ?

Mme Muriel Jourda. – Il en va de même dans les Ehpad, où l’on demande aux nouveaux entrants de se rendre dans les vaccinodromes, ce qui n’est pas toujours possible.

M. Olivier Véran, ministre. – Monsieur Bas, le 19 mai sera une étape importante : nous sommes aujourd’hui à 16 000 ou 17 000 contaminations, nous devrions être à 12 000 la semaine du 19, soit le même niveau qu’en octobre dernier. Nous sommes sur une dynamique descendante.

Par ailleurs, nous faisons beaucoup plus de tests qu’il y a un an – entre 2 et 3 millions par semaine. Et plus on teste, plus on trouve : le dépistage massif des vacances de Noël a fait augmenter le taux des contaminés asymptomatiques. En mai 2020, nous ne faisons qu’entre 100 000 et 200 000 tests hebdomadaires.

Voilà encore trois semaines, nous étions très hauts par rapport à l’Allemagne. Aujourd’hui, nos voisins en sont à 16 000 ou 17 000 contaminations par jour. Nous sommes donc encore un peu au-dessus, mais nous faisons deux fois et demie plus de tests. Leur niveau épidémique, en théorie, pourrait donc être supérieur au nôtre.

La donnée fondamentale, c’est la vaccination. La mortalité des personnes les plus fragiles a chuté. À niveau de contamination identique, l’impact sanitaire est moindre, ce qui nous permet d’envisager les choses différemment. Ce qui m’importe, c’est que notre triptyque tester-alerter-protéger soit pleinement efficace. D’ici au 19 mai, le niveau de circulation du virus nous permettra de reprendre le contrôle sur chaque contamination.

En ce qui concerne la vaccination, on pourrait faire des thèses de médecine passionnantes sur les comparaisons internationales des taux de couverture, selon les indicateurs choisis. Chacun peut prendre l’indicateur qui lui convient pour mettre en valeur ou en difficulté l’État en charge de la campagne vaccinale.

Monsieur Bas, vous avez raison sur deux points : avec Israël, dont la population est plus restreinte, les États-Unis et l’Angleterre ont un taux de couverture vaccinale plus élevé que tous les pays européens. L’Angleterre a fait le choix de la mono-vaccination avec une seconde injection retardée. Les scientifiques ne savent pas encore si ce choix sera efficace dans la durée – c’est tout le mal que je souhaite aux Anglais –, mais il y a des raisons de penser que cette stratégie est payante. Ils ont connu hier une première journée sans décès. Encore une fois, c’est à la fin de la campagne vaccinale qu’on compte les vies sauvées.

En ce qui concerne les indicateurs, comparons ce qui est comparable. La natalité n’est pas la même en France et en Allemagne. À l’exception des 16-18 ans très immunodéprimés, nous ne pouvons aujourd’hui vacciner que la population adulte. Si l’on fait

le ratio du nombre de doses injectées pour cent habitants adultes, l'Allemagne est à 50,1 injections et la France à presque 49. Il ne s'agit plus d'un écart majeur. L'Italie en est à 47 et l'Espagne à 49. Tous les pays européens arrivent donc à vacciner de manière intensive.

En France, le pourcentage d'utilisation du vaccin Pfizer est de 92 % contre 93 % en Espagne, 92,5 % en Italie et 89 % en Allemagne. En ce qui concerne le vaccin Moderna, la France est à 76 %, contre 75 % en Italie, 66 % en Espagne et 60 % en Allemagne. Le taux d'utilisation de l'AstraZeneca est de 55 % en France – nous venons de recevoir une grosse livraison, ce taux va donc mécaniquement s'améliorer dans la durée –, de 83 % en Espagne et de 82 % en Allemagne.

J'ajouterai que l'Espagne convoque les personnes âgées de 60 ans et plus dans les centres de vaccination sans leur dire quel vaccin – ARN messager ou adénovirus – ils vont recevoir. Par ailleurs, trois régions allemandes ont ouvert, à l'encontre des recommandations internationales, la vaccination AstraZeneca aux populations âgées de moins de 55 ans, avec consentement. J'ai saisi les autorités sanitaires de cette question. La Haute Autorité de santé (HAS) n'a pas encore rendu ses conclusions, mais j'ai cru comprendre que le sujet n'était pas très bien engagé.

Madame Mercier, des solutions opérationnelles existent pour les personnes que vous décrivez : quelques dizaines de milliers d'infirmières et d'infirmiers libéraux se sont fait livrer des doses de vaccin AstraZeneca ou Johnson & Johnson dans le but de vacciner ces populations à leur domicile. Nous avons également mis en place des équipes mobiles, y compris avec des médecins.

Tout est mis en œuvre dans les territoires pour faciliter cette vaccination à domicile. Nous avons mobilisé des centaines d'équivalents temps plein auprès de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) pour téléphoner aux personnes âgées qui n'ont pas encore été vaccinées. Nous faisons la démarche d'aller vers elles, en partenariat avec les collectivités territoriales.

Monsieur Bas, il s'agit du huitième texte sur l'état d'urgence sanitaire. Quel autre pays européen peut en dire autant ? Cela montre le poids qu'accorde le Gouvernement au Parlement sur ces questions. Le Gouvernement ne demande pas de pouvoirs dont il n'a pas besoin. Le régime de sortie, plus restrictif que celui d'état d'urgence sanitaire, a été voté par le Parlement en 2020. Le Conseil d'État se prononce en droit et n'a pas douté de l'utilité ni de la pertinence de ce régime.

Je suis moins expert que vous en légistique, mais n'est-il pas un tout petit peu antinomique de dire que ce texte n'était pas nécessaire et que nous pouvions agir par voie réglementaire et, dans le même mouvement, de déplorer le manque de contrôle parlementaire ? Nous avons fait le choix de nous présenter devant le Parlement en prenant toutes les garanties, de manière à ne pas avoir à recourir aux dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique qui échappent bien davantage au contrôle parlementaire et dont nous avons déjà discuté à l'envi.

Madame de La Gontrie, vous savez mon opposition de principe à l'usage du pass sanitaire pour des activités aussi courantes qu'aller au restaurant ou au cinéma. En revanche, il prend tout son sens dans les lieux qui concentrent un fort brassage de population. L'adhésion des Français – 67 % dans la dernière enquête d'opinion – à cette idée est de plus en plus forte.

Certains pays – Espagne et Italie, par exemple – ont fait le choix de limiter le pass sanitaire à certains grands événements. D'autres, notamment au nord de l'Europe, sont déterminés à aller au-delà. Le pass n'est pas que vaccinal. Il peut consister en un certificat de rétablissement ou un test de moins de 48 heures. Il s'inscrit dans la démarche européenne d'un pass pour voyager d'un État à un autre, ce qui est essentiel.

L'amendement du Gouvernement permet d'étendre ce pass à certaines situations très circonscrites. Nous en avons longuement débattu hier à l'Assemblée nationale. Nous ne souhaitons pas utiliser le pass sanitaire pour des événements regroupant moins de 1 000 personnes. À compter du 19 mai, les théâtres seront accessibles jusqu'à 800 spectateurs avec une jauge de 35 %, sans pass sanitaire. À partir du 9 juin, ce sera une jauge de 65 % jusqu'à 5 000 spectateurs ; au-dessus de 1 000 spectateurs, il faudra un pass sanitaire. À compter du 30 juin, il n'y aura plus de jauge : il faudra seulement un pass si le théâtre compte plus de 1 000 spectateurs. Nous avons clarifié les choses.

Autant il me semble légitime d'apporter au Parlement des éléments d'information précis, autant inscrire des jauges, des pourcentages et des sites particuliers dans la loi nous lierait pieds et poings pour des mois, sans que nous sachions comment évoluera la situation sanitaire, ni que nous connaissions l'impact de la vaccination et des expériences étrangères. Ce serait contreproductif de ne pouvoir faire évoluer le dispositif. Le Gouvernement, en revanche, a pris des engagements clairs : le pass sanitaire sera réservé aux salons professionnels et aux grands événements.

Mme Valérie Boyer. – Nous ne remettons pas en cause la gravité d'une pandémie qui a déjà causé plus de 100 000 morts ni les difficultés de la vaccination. Mais comment les choses se mettront-elles en place ? Quelle est la différence entre pass et passeport vaccinal ? Qui contrôlera le respect des jauges ? Quel document conviendra-t-il de présenter ? Une attestation comme lors des voyages à l'étranger ? Je reviens d'Arménie et, au retour, seul mon test PCR de départ a été vérifié...

Il me semble normal que nous puissions débattre tous les trois mois. Cela me rassure, compte tenu des abus observés par le passé. Je pense aux *footings* interdits sur les plages et aux personnes âgées verbalisées alors qu'elles se rendaient à la boulangerie... Comment allons-nous concrètement vivre dans les semaines à venir ?

Mme Catherine Di Folco. – Je m'adresse au ministre autant qu'au professionnel de santé. Les professionnels de la petite enfance – orthophonistes, pédiatres, enseignants – alertent sur les conséquences du port du masque sur les apprentissages et la maîtrise du langage. Envisagez-vous d'alléger certaines mesures applicables aux jeunes enfants, alors que la vaccination s'accélère, notamment chez les professionnels de santé ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je donne acte au ministre de sa réponse sur les comparaisons européennes en matière de vaccination. Cela est intéressant pour mesurer l'efficacité du dispositif.

Non, ma position n'est pas contradictoire : nous pouvons demander un vote plus fréquent du Parlement et refuser d'admettre sans inventaire un texte créant un régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire. Il faut de toute façon une loi après le 1^{er} juin, mais laquelle ? Il suffirait de prolonger l'état d'urgence sanitaire pour doter le Gouvernement des pouvoirs qu'il juge nécessaires, sans instaurer un régime de sortie particulier. Là, vous aurez à la fois un nouveau dispositif et un état d'urgence sanitaire réactivable. Quel est

l'intérêt, sauf celui d'entretenir l'optimisme de la population ? Si tel est le cas, dites-le franchement !

M. Jean-Yves Leconte. – De nombreuses privations de liberté sont contestées par nos concitoyens devant le Conseil d'État. Le Gouvernement présente chaque fois un mémoire auquel nous n'avons pas accès. Ce serait pourtant essentiel pour comprendre l'usage qu'il fait des pouvoirs accordés par le Parlement. Pourquoi, par exemple, un tel décalage entre le mémoire restrictif de fin mars sur la vaccination et les perspectives permises par le présent projet de loi alors en gestation et par les négociations européennes sur le pass sanitaire ?

Certains pays européens souhaiteraient élargir le pass sanitaire à l'ensemble des vaccins, afin d'attirer le maximum de touristes. Comment gérer d'éventuelles différences en la matière entre les États membres ?

Des élections consulaires se tiendront à la fin du mois de mai. Il est prévu, pour les élections départementales et régionales du mois de juin, de garantir la vaccination de l'ensemble des membres des bureaux de vote. L'amendement déposé hier par le Gouvernement autorise un droit de retrait des fonctionnaires qui ne seraient pas vaccinés à l'étranger pour les élections consulaires ; cela nous inquiète. N'avez-vous pas le temps de les faire vacciner au cours des trois prochaines semaines ?

M. Stéphane Le Rudulier. – Ma question concerne les confinements locaux. Je comprends la recherche d'un juste équilibre entre la sécurité sanitaire et la reconquête des libertés, mais le seuil de 10 % de la population nationale peut correspondre à une ou deux régions. Quelle a été la motivation du Gouvernement pour fixer ce niveau de seuil ? Cela me semble bien éloigné de la territorialisation des mesures prônée par le Sénat...

M. Olivier Véran, ministre. – S'agissant des conditions de tenue des élections consulaires, l'acheminement de doses de vaccin aux quatre coins du monde ne relève pas de mes prérogatives, mais davantage des ministères de l'intérieur et des affaires étrangères, auxquels je transmettrai votre question, monsieur Leconte. Je voudrais éviter de me tromper ; la dernière fois, je l'ai payé pendant trois mois... L'ambiance feutrée et sympathique du Sénat incite certes aux échanges, mais je reste vigilant...

La reconnaissance des vaccins dans le cadre du pass sanitaire relève d'un règlement européen. Il ne me semble pas illogique que ne soient pas acceptés à ce titre des vaccins non validés par les autorités sanitaires européennes. Songez à l'exemple des Seychelles qui subissent une troisième vague alors que la population adulte a été massivement vaccinée avec le produit chinois.

J'entends l'argument légistique du rapporteur. Nous nous sommes posé la question d'une prorogation de l'état d'urgence sanitaire, mais les mesures de sortie nous permettent justement de quitter progressivement ce régime. Elles limitent les pouvoirs extraordinaires accordés à l'exécutif sans remettre en cause la nécessité de revenir devant le Parlement en tant que de besoin. La date du 31 octobre donne une visibilité aux acteurs économiques s'agissant des aides. S'il s'avérait nécessaire, du fait de la situation sanitaire, de revenir devant le Parlement en septembre pour un débat, je le ferai volontiers.

Monsieur Leconte, les arguments produits par le Gouvernement dans ses mémoires sont retranscrits dans les comptes rendus des rapporteurs publics du Conseil d'État.

Les démonstrations scientifiques ne varient pas, ni notre objectif de conserver un juste équilibre entre les mesures de freinage et les libertés individuelles et collectives.

Madame Boyer, il reviendra à l'exploitant de contrôler le pass sanitaire et le respect des protocoles. Des douchettes seront installées pour vérifier les QR codes, comme cela a été testé avec succès dans les transports vers la Corse et les territoires ultramarins.

Monsieur Le Rudulier, le seuil de 10 % permet de déclarer l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble d'une région, à l'exception de l'Ile-de-France. Un seuil plus bas ne concernerait que les territoires ultramarins. Ce seuil de 10 % permet donc de mettre en place un état d'urgence local à l'échelle d'une région, mais, comme tout seuil, il est possible de faire valoir à son encontre des arguments contraires.

Enfin, madame Di Folco, la question sur l'orthophonie et les masques est intéressante, bien qu'elle ne relève peut-être pas du débat actuel. Le neurologue que je suis, évidemment, est très sensible à l'impact que pourrait avoir le port du masque chez des enfants en développement en matière de troubles dys. Le sujet est étudié par les autorités sanitaires et scientifiques compétentes et des enquêtes sont menées. Nous agissons en fonction des résultats obtenus.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous vous remercions de votre participation.

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

La réunion est close à 11 heures.

Mercredi 12 mai 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Désignation de rapporteurs

La commission désigne M. François-Noël Buffet rapporteur sur la proposition de résolution n° 545 (2020-2021) visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénovier le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, présentée par M. Gérard Larcher, président du Sénat.

La commission désigne Mme Marie Mercier rapporteur sur la proposition de loi n° 189 (2020-2021) visant à nommer les enfants nés sans vie, présentée par Mme Anne-Catherine Loïsier.

Proposition de loi renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention - Examen du rapport et du texte proposé par la commission

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Notre commission a déjà abordé plusieurs fois le sujet du suivi des terroristes à l'issue de leur détention. Je vous présenterai le contexte

législatif de ce texte, avant d'en justifier la nécessité et de détailler la procédure que nous avons retenue.

Notre parcours commence avec la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT). Comme celle-ci contenait des mesures attentatoires aux libertés, il avait été prévu que certaines feraient l'objet d'un suivi parlementaire particulier et qu'elles expireraient au 31 décembre 2020. Marc-Philippe Daubresse, chargé de ce suivi, a émis des recommandations en février 2020, à l'occasion de son rapport sur le bilan du suivi de cette loi, parmi lesquelles la création d'un dispositif postérieur à la sentence permettant le suivi des terroristes sortant de prison. Philippe Bas et lui-même ont donc déposé une proposition de loi en ce sens, de même que, quelques jours plus tard, Yaël Braun-Pivet à l'Assemblée nationale. C'est cette dernière proposition de loi, dont Jacqueline Eustache-Brinio a été la rapporteure au Sénat, qui a été adoptée le 27 juillet dernier à la suite d'une commission mixte paritaire conclusive.

La loi votée par le Parlement instaurait notamment une mesure judiciaire de sûreté à destination des personnes condamnées pour des actes de terrorisme, fondée sur la dangerosité de la personne sortant de prison et caractérisée par une série d'obligations et d'interdictions ayant une visée de surveillance, ainsi que par des dispositifs ayant plutôt une visée de réinsertion. La mesure a toutefois été invalidée par le Conseil constitutionnel ; c'est à la suite de cette décision que François-Noël Buffet a déposé le texte que nous examinons aujourd'hui, qui vise à réintroduire cette mesure de sûreté tout en veillant à respecter la décision du Conseil constitutionnel.

Plusieurs mesures existantes permettent le suivi des terroristes sortant de prison, mais elles restent insuffisantes. L'on dispose en premier lieu des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (Micas). La décision de mettre en œuvre une Micas est prise par le ministre de l'intérieur ; elle vise à prévenir le trouble à l'ordre public. La personne visée est soumise à une liste d'obligations et d'interdictions contraignantes. Le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif administratif dès lors que sa durée, continue ou discontinuée, est limitée à douze mois, durée qui s'avère cependant trop brève pour assurer un réel suivi. Par ailleurs, les Micas ne prévoient aucun dispositif d'accompagnement à la réinsertion.

Une autre mesure existante est le suivi socio-judiciaire ; il ne s'agit pas d'une mesure de sûreté, mais d'une peine prononcée par la juridiction qui condamne la personne. Outre des obligations et interdictions poursuivant un objectif de surveillance de la personne, le suivi socio-judiciaire comporte des mesures de réinsertion : travail, soins, déradicalisation. Le dispositif est intéressant, mais il n'est possible que pour les faits de terrorisme commis postérieurement à l'été 2016. Depuis cette date cependant, les magistrats y ont peu recours : ils sont réticents à prononcer une peine qui serait effective quelques années plus tard seulement. Ce constat a conduit le législateur à rendre obligatoire le prononcé de ce suivi depuis août dernier, sauf décision spécialement motivée de la juridiction de jugement.

Il existe ensuite des mesures qui se rattachent à l'aménagement de la peine, qui varient selon la durée de condamnation. Au-dessus de sept ans, il s'agit de mesures de surveillance judiciaire ; en dessous, il s'agit d'un suivi post-libération. La durée de ces mesures est plafonnée à celle des réductions de peine, qu'elles soient automatiques ou supplémentaires. Or, depuis 2016, il n'y a plus de réductions de peine automatiques pour les terroristes, ce qui réduit singulièrement le champ de ces dispositifs.

Enfin, il existe des mesures de sûreté – rétention de sûreté ou surveillance de sûreté – créées pour des longues peines et en particulier pour des délinquants sexuels : la dangerosité est appréciée au regard d'une expertise psychiatrique, ce qui est inadapté pour apprécier la dangerosité d'un terroriste. Ces mesures ne sont donc pas tout à fait applicables.

La seule mesure de sûreté spécifique qui a été prise pour les terroristes est l'inscription au fichier des auteurs d'infractions terroristes (Fijait). Cette inscription n'a toutefois pour conséquence que des obligations déclaratives peu contraignantes.

Les mesures existantes, tant administratives que judiciaires, ne sont donc pas totalement adaptées à la situation. Nos auditions nous ont révélé que le suivi des condamnés terroristes sortant de détention était particulièrement problématique pour les actes commis entre la fin des réductions automatiques de peines à l'été 2016 et l'instauration en août 2020 de l'obligation pour les juridictions de prononcer la peine de suivi socio-judiciaire. C'est ce qui justifie les mesures contenues dans cette proposition de loi, que je vais vous détailler.

La procédure retenue dans la loi votée l'été dernier n'a pas été critiquée par le Conseil constitutionnel. La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui la reprend donc. Il s'agit en premier lieu d'évaluer la dangerosité de l'individu. Trois mois au moins avant la sortie de détention, le Parquet requiert la saisine d'une commission pluridisciplinaire de sûreté ; celle-ci procède à cette évaluation après le placement de l'individu dans un service spécialisé pour une durée d'au moins six semaines. Sur la base de cette évaluation, la juridiction régionale de la rétention de sûreté est saisie, dans le cadre d'une procédure contradictoire ; le ministère d'avocat est obligatoire. Cette juridiction rend une décision motivée.

Je vous soumettrai un amendement tendant à apporter des modifications à cette procédure. Il me semble d'abord nécessaire que le juge de l'application des peines (JAP) chargé de suivre les personnes détenues pour terrorisme rende systématiquement un avis auprès de la juridiction régionale de la rétention de sûreté sur les mesures envisagées et toutes leurs évolutions ultérieures.

Ensuite, le texte prévoit que l'audience devant cette juridiction puisse, sur demande du détenu, faire l'objet d'une publicité. Cela ne me semble pas judicieux ; il ne serait notamment pas raisonnable que les notes blanches des services de renseignement soient portées à la connaissance du public. Par ailleurs, ces audiences peuvent avoir lieu en milieu carcéral ; introduire dans la prison un public lié au terroriste ne me paraît pas pertinent. Je vous proposerai donc de limiter cette publicité, tout en respectant le principe du contradictoire et les droits de la défense.

Enfin, aux termes de la proposition de loi, si la personne faisant l'objet de cette mesure était de nouveau incarcérée, les obligations en découlant seraient suspendues ; je vous proposerai de plutôt suspendre la mesure tout entière, pour que sa durée cesse de courir pendant la période de détention.

Nous en venons au cœur du débat : c'est sur la mesure elle-même que le Conseil constitutionnel a fait porter ses critiques. Il a considéré que la conciliation opérée par le législateur entre la prévention des atteintes à l'ordre public et l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis n'était pas satisfaisante. Il a notamment précisé que la mesure de sûreté ne peut être mise en œuvre que si aucune mesure moins attentatoire aux droits et

libertés n'est suffisante et que les conditions et la durée de mise en œuvre de la mesure sont adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

On peut tirer deux leçons positives de cette décision. D'abord, le Conseil constitutionnel a admis la légitimité de la mesure au regard de l'objectif à valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public. Il a également admis que la mesure que nous souhaitons prendre est une mesure de sûreté et non une peine. Une peine ne pourrait être prononcée à l'issue de la détention, parce qu'on ne peut pas être condamné deux fois. Une mesure de sûreté, fondée sur la dangerosité, a aussi l'avantage de ne pas être limitée aux faits commis après l'entrée en vigueur de la loi qui l'instaure.

Il faut donc adapter les mesures elles-mêmes aux critiques du Conseil constitutionnel. La difficulté est que, ne pouvant faire d'injonction au législateur, ce dernier ne nous a pas indiqué à quelles conditions nous respecterions l'équilibre entre libertés et protection de l'ordre public. Le présent texte est donc un parti pris dont nous pensons que le Conseil constitutionnel peut l'accepter, mais nous ne le saurons que quand il l'aura effectivement examiné.

Sur le fond, la durée de la mesure – cinq ou dix ans suivant la durée de la peine encourue – a paru trop importante au Conseil constitutionnel, qui a par ailleurs jugé qu'il fallait prendre en compte non la peine encourue, mais la peine prononcée. L'auteur du présent texte propose donc que la mesure soit déterminée au regard de la peine prononcée, pour une durée maximale de trois ans, portée à cinq ans si une peine de dix ans au moins a été prononcée. Je vous propose d'adopter cette disposition en l'état.

Ensuite, le cumul des diverses obligations et interdictions proposées a semblé excessif au Conseil constitutionnel. L'auteur de cette proposition de loi propose donc d'introduire une gradation et de distinguer deux paliers en fonction de la dangerosité de l'individu concerné. La première série de mesures vise surtout la réinsertion, avec quelques obligations ; la seconde rajoute d'autres obligations plus contraignantes.

Je vous proposerai de conserver cette gradation, avec quelques modifications. D'abord, il convient de clarifier la différence de dangerosité permettant de passer au second palier ; pour ce faire, je vous proposerai d'introduire un critère d'extrême dangerosité, supérieure à la particulière dangerosité nécessaire au prononcé de la mesure.

Je vous proposerai ensuite de permettre à la juridiction de soumettre le terroriste libéré, dès le premier niveau de la mesure, à des interdictions d'entrer en contact avec certaines personnes. Le parquet antiterroriste comme le juge de l'application des peines antiterroriste jugent en effet que c'est essentiel pour prévenir la reconstitution des réseaux.

Enfin, je vous proposerai de supprimer plusieurs mesures qui ont été jugées peu pertinentes par ceux qui les appliquent, à savoir les obligations de pointage ou de port d'un bracelet électronique. Ces obligations resteront des mesures administratives et non judiciaires. Nous pourrions néanmoins les remplacer par l'obligation d'établir sa résidence dans un lieu déterminé.

Le Conseil constitutionnel a en outre remis en cause la possibilité de cumuler cette mesure avec une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis simple. Le présent texte propose donc d'exclure cette possibilité de cumul : il n'y aura pas de mesure de sûreté en cas de sursis simple, sauf si celui-ci est accompagné d'une peine d'emprisonnement supérieure à

trois ans. Cependant, il ressort des auditions menées qu'aucune peine d'emprisonnement de plus de trois ans fermes assortie d'un sursis simple n'a été prononcée en matière de terrorisme ; la distinction envisagée est donc théorique. Je vous proposerai donc de simplifier la rédaction en empêchant le prononcé d'une mesure de sûreté non seulement en cas de sursis probatoire, mais également en cas de sursis simple, sans distinction de durée de la peine ferme prononcée.

Le Conseil constitutionnel a également jugé impossible d'imposer une mesure de sûreté si la personne condamnée n'a pas fait l'objet d'un suivi en détention. La proposition de loi indique donc que la personne devra avoir été mise en mesure de suivre un programme de réinsertion en détention.

Enfin, dernier élément pointé par le Conseil constitutionnel, il faudra pour prolonger cette mesure mettre en avant des éléments nouveaux et complémentaires : la proposition de loi prévoit donc que le renouvellement de la mesure devra se faire sur la base d'éléments actuels et circonstanciés.

Je vous présenterai enfin deux amendements à l'objet plus accessoire : l'inscription de certaines obligations au fichier des personnes recherchées et l'extension aux outre-mer du champ de ce texte.

M. Marc-Philippe Daubresse. – J'avais été rapporteur de la loi SILT ; Philippe Bas et moi-même avons ensuite élaboré une proposition de loi, dont les dispositions ont été reprises par l'Assemblée nationale, sur le suivi des terroristes sortant de prison. Le texte finalement adopté a subi la censure du Conseil constitutionnel. Il est donc important que notre commission reprenne ce travail et essaie de trouver la bonne voie dans un contexte juridique très ardu.

Rappelons par ailleurs que, si l'on avait adopté les mesures préconisées par notre commission dans la loi de 2020, on aurait gagné un an par rapport au texte qui nous sera présenté le mois prochain, alors même plus de 150 condamnés seront sortis de prison entre 2020 et 2022 ! Le vide juridique demeure, au vu de l'impossibilité de prononcer des mesures de suivi. Les services secrets mettent en œuvre des Micas : en 2019, 57 % d'entre elles visaient des terroristes sortant de prison.

Nous avons toujours défendu la nécessité de trouver une voie judiciaire, parce qu'il est très difficile de faire évoluer le cadre légal des Micas, mais aussi de prouver qu'une continuation de cette surveillance est motivée par des éléments nouveaux qui doivent être présentés tous les trois mois. Cette surveillance administrative est par ailleurs limitée à douze mois. La voie du suivi judiciaire nous semble donc la bonne.

Je soutiens tout à fait l'approche que nous a exposée notre rapporteur. Dans le climat de tension actuel, certains de nos collègues députés veulent étendre les mesures de sûreté afin de mieux protéger les policiers. Pour ce faire, il importe de bien les cadrer afin d'éviter l'écueil de la double peine.

La durée proposée par notre rapporteur me paraît bonne. Le sursis simple peut poser des difficultés ; le parquet antiterroriste lui-même nous a suggéré ces évolutions, de même que les juges de l'application des peines. Mme le rapporteur a donc parfaitement raison, même si le détail du dispositif est très technique.

Quant au suivi en détention, encore faut-il que les magistrats ou les services pénitentiaires mettent en place ces programmes ! Des centres de réinsertion sont prévus, notamment dans la région lyonnaise et à Lille.

Enfin, l'extrême dangerosité me semble être une notion suffisamment précise pour être soumise au Conseil constitutionnel. Nous avons accompli un travail de longue haleine, il se poursuit : je soutiens complètement notre rapporteur.

M. Jean-Yves Leconte. – Je salue le travail accompli par notre rapporteur pour qu'il reste quelque chose de la proposition de loi initiale. Cela l'a toutefois conduit à des solutions compliquées, alors qu'il me semble préférable de faire les choses simplement et de préserver la différence entre le judiciaire et l'administratif en matière de prévention.

Les Micas restent l'outil principal de l'exécutif pour prévenir tout acte terroriste de la part de personnes qui sont dangereuses sans pouvoir être soumises à la justice. Je n'ai pas exactement le même souvenir de nos auditions que M. Daubresse : les services s'interrogent quant à la possibilité de superposer une Micas, qui comporte quand même des mesures utiles, et ces nouvelles dispositions, qui comporteraient des obligations moins contraignantes alors qu'elles pourraient s'appliquer à des individus notoirement plus dangereux ! Ils s'interrogent aussi sur leur capacité d'imposer une Micas si la juridiction régionale de la rétention de sûreté refuse d'imposer ces nouvelles mesures.

La juridiction régionale de la rétention de sûreté a pour spécialité la délinquance sexuelle, dont les enjeux sont totalement différents. C'est un peu paradoxal de donner une responsabilité majeure en matière de terrorisme à une juridiction dont ce n'est pas la spécialité. Notre rapporteur propose un avis du juge de l'application des peines antiterroriste pour corriger quelque peu cet état de choses.

Si l'on veut rester simple, mieux vaut s'en tenir à des mesures administratives : il est quand même très difficile ici de dire que ce n'est pas une peine après la peine ! La question de la proportionnalité reste posée : une mesure de contrainte qui dure la moitié du temps de la peine initiale est-elle encore proportionnée ?

Quant aux difficultés qui se poseraient pour la période 2016-2020, elles découlent des dispositions introduites par la majorité sénatoriale lors de la prolongation de l'état d'urgence !

Enfin, madame le rapporteur, je voudrais savoir quels condamnés seront les premiers concernés par ces mesures.

M. Alain Richard. – Nous sommes nombreux à nous être égarés dans la préparation du texte qu'a censuré le Conseil constitutionnel ; nous estimons que ce dispositif respectait les limites imposées en matière de libertés fondamentales – le Conseil en a jugé autrement. Il faut maintenant bien interpréter sa décision, qui est présentée de façon assez pédagogique ; on comprend quelles sont les limites en la matière. Le présent texte, avec les correctifs proposés par notre rapporteur, me paraît bien répondre à ce problème.

Le motif principal de la censure était le nombre et la variété des contraintes imposées ; il a fallu tâtonner pour déterminer jusqu'où l'on devait se restreindre. Je ne peux pas rejoindre le raisonnement de M. Leconte : le Conseil constitutionnel a jugé qu'il ne s'agissait pas d'une peine et que, dans de telles situations de droit, il est constitutionnellement

possible de prononcer des mesures de sûreté. S’y ajoutent les mesures purement administratives, qui sont subordonnées à la nécessité d’être motivées par des faits nouveaux illustrant le risque particulier présenté par ces personnes.

Le Sénat joue ici un rôle précurseur : notre débat servira à préparer l’examen des dispositions analogues qui figureront dans le projet de loi présenté par le Gouvernement et que nous examinerons dans les prochaines semaines.

Mme Brigitte Lherbier. – Ces mesures de sûreté seraient sensiblement similaires à celles qui existent pour les délinquants sexuels et se fondent sur une analyse psychiatrique. Dispose-t-on d’une évaluation affinée des analyses psychiatriques effectuées dans les centres de réinsertion ? Les psychiatres qui seront amenés à donner leur avis sur la dangerosité sont-ils formés spécifiquement au terrorisme ?

Mme Valérie Boyer. – Je m’interroge sur le bilan des associations et des centres de réinsertion ou de déradicalisation. Un bilan étayé des sommes versées à ces organisations et des résultats obtenus est-il disponible ?

Mme Marie Mercier. – Je tiens à préciser qu’en matière de délinquants sexuels, on parle plutôt d’expertise psychiatrique que d’analyse. Le cas des terroristes est quelque peu différent. Un médicament, le Captagon était utilisé dans une filière pour aider les terroristes à entreprendre des actions suicidaires, par une altération volontaire et passagère du discernement.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Je souhaite vous donner quelques chiffres, qui sont à prendre avec précaution, car, évidemment, la situation change chaque semaine. Au 3 mai 2021, 469 personnes étaient détenues dans des prisons françaises pour des actes de terrorisme en lien avec la mouvance islamiste. Parmi celles-ci, 253 sont condamnées et purgent une peine définitive, et 162 doivent sortir dans les prochaines années.

Parmi les personnes condamnées pour acte de terrorisme en lien avec la mouvance islamiste, 20 % feront l’objet, à leur libération, d’un suivi socio-judiciaire, prononcé en même temps que la peine, et 5 % seront suivies dans le cadre d’un sursis probatoire, lorsque la peine ferme est assortie d’un sursis avec des obligations. Les 75 % restants pourront bénéficier d’un accompagnement, mais seulement sur la durée de la réduction de peine éventuellement octroyée. Cela montre à quel point la proposition de loi est nécessaire.

Monsieur Leconte, vous affirmez que la Micas, mesure administrative, fait parfaitement l’affaire et ne soulève pas de difficulté constitutionnelle, alors que la mesure judiciaire poserait problème. Selon vous, cette « mesure phare » est plus efficace et il serait difficile de superposer les deux mesures, car la mesure judiciaire affaiblirait la mesure administrative. Je ne suis pas d’accord. Aujourd’hui, chaque terroriste qui sort de prison et qui présente un caractère de dangerosité fait l’objet d’une Micas, mais il faut justifier d’éléments nouveaux à chaque renouvellement, c’est-à-dire tous les trois mois. C’est vrai, en cas de superposition, la mesure judiciaire de sûreté prend le pas sur la mesure administrative et, effectivement, la Micas peut alors être affaiblie, mais sur un seul point : le pointage. Une personne qui sort de prison peut être obligée de pointer tous les jours, alors que, dans le cadre d’une mesure judiciaire de sûreté, elle ne peut être contrainte de pointer que trois fois par semaine au maximum.

L'affaiblissement de la mesure administrative par la mesure judiciaire est donc possible et c'est pourquoi je propose, à la demande du parquet national antiterroriste et du juge de l'application des peines antiterroriste, de supprimer le pointage dans le cadre de la mesure de sûreté judiciaire ; le pointage doit relever exclusivement des mesures administratives.

On ne sait pas exactement qui seront les premiers concernés ; mais, globalement, ce seront ceux qui sortiront de détention, après la promulgation de la loi, sans pouvoir faire l'objet d'un suivi d'une autre nature. Nous n'avons pas le chiffre exact ; nous ne connaissons pas les sorties futures, car nous ne connaissons pas les réductions de peine qui seront octroyées. Néanmoins, selon moi, ce qui importe, c'est moins le nombre que la dangerosité des personnes qui sortiront. Même s'il n'y a que cinq personnes concernées, si elles sont dangereuses, il faut pouvoir les suivre.

Si les Micas sont insuffisantes, c'est en raison non de la faiblesse des obligations en matière de surveillance, mais de la difficulté de leur renouvellement et de leur durée, de douze mois continus ou discontinus. Le Conseil constitutionnel n'a validé cette mesure administrative, qui attente gravement aux libertés individuelles, que parce qu'elle ne dépasse pas douze mois. La Micas ne suffit donc pas.

Monsieur Richard, on tâtonne en effet quelque peu sur les mesures que l'on peut ou non cumuler ; je l'admets. Je n'ai pas la certitude que le Conseil constitutionnel validera le texte, mais le travail réalisé par M. Buffet me semble de nature à tenir compte de ce que le Conseil constitutionnel avait indiqué.

La mesure de sûreté que comporte le projet de loi du Gouvernement est de nature un peu différente : elle est cantonnée aux obligations liées à la réinsertion, sans prévoir d'obligations liées à la surveillance des personnes. Le texte du Gouvernement s'en remet pour cela aux Micas, dont il allonge en outre la durée à deux ans.

M. Alain Richard. – Avec une objection du Conseil d'État...

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Nous verrons comment cela sera analysé par le Conseil constitutionnel, qui avait validé les Micas dès lors qu'elles ne dépassaient pas une durée de douze mois, dans une décision de 2018. La durée proposée par le Gouvernement nous semble sensiblement différente.

Mesdames Lherbier et Boyer, les centres de réinsertion ne sont pas l'objet de la présente proposition de loi ni de mes auditions. Il existe néanmoins une étude récente, datant de février 2021, intitulée *Djihadistes un jour, djihadistes toujours ? Un programme de déradicalisation vu de l'intérieur*, de l'Institut français des relations internationales (IFRI), dont la conclusion est relativement positive ; je vous y renvoie.

Le Conseil constitutionnel a admis qu'une mesure de sûreté pouvait être prononcée dans la mesure où un programme de réinsertion avait été proposé en détention. Il existe en prison un processus complet de détection, d'évaluation et de traitement de la radicalisation, adapté selon le degré d'adhésion à la mouvance du terrorisme islamiste.

Nous en venons maintenant à l'examen des amendements. En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif de la

proposition de loi. Je vous propose d'indiquer que ce périmètre comprend les dispositions relatives aux dispositifs de suivi des personnes condamnées pour des actes de terrorisme à leur sortie de détention.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-1 a trait aux répartitions des obligations susceptibles d'être imposées, entre les deux niveaux de mesure de sûreté.

L'amendement COM-1 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Il y a, parmi les mesures, un trou dans la raquette. Quand un sursis probatoire est prononcé par le juge, il n'est pas possible de mettre en place une mesure de sûreté. Or ce sursis probatoire peut être révoqué si l'intéressé ne suit pas les obligations qui s'imposent à lui. En ce cas, il s'agit d'une peine sèche. Je propose donc, au travers de l'amendement COM-2, que, lorsque le sursis probatoire est révoqué, l'on puisse prononcer une mesure de sûreté. Je propose également qu'il soit impossible de cumuler une peine de sûreté avec une peine assortie d'un sursis simple.

L'amendement COM-2 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-3 prévoit l'avis du juge de l'application des peines antiterroriste sur la peine de sûreté, supprime la possibilité de publicité de l'audience et précise les modalités d'application de la suspension de la mesure en cas de détention.

L'amendement COM-3 est adopté.

Articles additionnels après l'article unique

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-4 vise à inscrire certaines des obligations de la mesure de sûreté dans le fichier des personnes recherchées.

L'amendement COM-4 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-5 est relatif à l'application outre-mer.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. François-Noël Buffet, président. – Je tiens à vous remercier de l'enrichissement du texte et de sa présentation.

Le texte du Gouvernement n'a pas la même physionomie. L'enjeu est tel qu'il faudra trouver le bon ajustement avec le Gouvernement pour avoir un texte rapidement opérationnel, car nous en avons juridiquement besoin. Le Conseil constitutionnel a fixé des limites, mais il a aussi ouvert des portes. Le but n'est pas d'assurer la prééminence des uns ou des autres, mais d'aboutir rapidement à un texte utile et efficace.

M. Jean-Yves Leconte. – En tout état de cause, le texte sur la prorogation de la Micas doit être adopté avant fin juillet.

M. François-Noël Buffet, président. – C’est exact.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article unique			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	1	Répartition des obligations susceptibles d’être imposées entre les deux niveaux de la mesure de sûreté	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	2	Applicabilité de la mesure en cas de révocation totale du sursis probatoire - suppression de toute possibilité de cumul avec un sursis simple	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	3	Procédure applicable : ajout d’un avis du juge de l’application des peines avant les décisions prises dans le cadre de la mesure - suppression de la possibilité de publicité de l’audience	Adopté
Articles additionnels après l’article unique			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	4	Inscription de certaines des obligations et interdictions susceptibles d’être prescrites dans le cadre de la mesure de sûreté au fichier des personnes recherchées	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	5	Application outre-mer	Adopté

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 10 h 45.

Proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations - Procédure de législation en commission – Examen du rapport et du texte proposé par la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous allons maintenant examiner, en deuxième lecture, la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations selon la procédure de la législation en commission (LEC), conformément aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat – vous l’aviez déposée lorsque vous étiez parlementaire, madame la secrétaire d’État.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Le texte que nous examinons aujourd’hui en deuxième lecture a une histoire assez longue, puisqu’il a effectivement été déposé par vous-même, madame la secrétaire d’État, et par plusieurs de vos collègues, lorsque vous étiez députée, en octobre 2018 ; le Sénat l’a adopté en première lecture en juillet 2019.

J'indique d'emblée que le texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture répond au souhait qu'avait émis le Sénat de préserver l'équilibre entre collectivités territoriales et associations. J'aurais souhaité pouvoir vous proposer d'adopter ce texte sans modification, et donc définitivement, mais des considérations de pure cohérence législative, que je regrette, nous interdisent de le faire, alors même que nous sommes parvenus à un accord. En effet, la longueur du processus législatif nous contraint à rappeler en discussion un article adopté conforme afin de le supprimer, car il a été adopté dans un autre texte.

Je rappelle rapidement la position du Sénat en première lecture. Nous partageons la volonté d'accompagner les associations, dont le financement a tendancielleme nt baissé en quinze ans et qui agissent au quotidien dans les communes. Nous avons adopté quatre articles conformes et les autres dispositions avaient fait l'objet de modifications surtout techniques.

À l'initiative de la commission des lois, le Sénat avait toutefois refusé d'inscrire dans la loi la possibilité, pour les associations, de conserver un « excédent raisonnable » correspondant à tout ou partie d'une subvention non utilisée. Il avait jugé cette notion trop imprécise et avait estimé que les obligations créées à l'article 1^{er} pour déterminer le montant de cet « excédent » étaient de nature à alourdir inutilement le travail des collectivités. Dans la même logique, le Sénat avait supprimé l'article 1^{er} *bis*, qui prévoyait une obligation de versement des subventions accordées en soixante jours, à partir de la notification de l'accord. Enfin, le Sénat avait refusé d'exclure du droit de préemption les aliénations à titre gratuit au profit des organisations non lucratives et avait donc supprimé l'article 4 *bis*.

Par ailleurs, nous avons enrichi le texte de plusieurs articles additionnels à l'initiative de nos collègues Henri Leroy, Maryse Carrère, Michel Canevet et Nathalie Goulet. Il s'agissait d'élargir la liste des associations pouvant bénéficier de l'excédent du compte de campagne, de clarifier les règles de publication des comptes des associations, de garantir le maintien de l'agrément des associations qui proposent l'enseignement de la conduite des véhicules dans le cadre de leur activité dans le domaine de l'insertion ou de la réinsertion sociale et professionnelle, lorsqu'elles deviennent des fondations, et d'aligner les obligations financières des associations ayant un objet culturel et relevant de la loi de 1901 sur celles des associations relevant de la loi de 1905.

L'Assemblée nationale a conservé la plupart des apports du Sénat et a pris en compte nos réserves sur plusieurs articles. Elle a ainsi maintenu la suppression de l'article 4 *bis* empêchant les communes de faire usage du droit de préemption sur les biens cédés à titre gratuit aux associations ayant la capacité de recevoir des libéralités.

Elle a adopté une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} prévoyant non plus la possibilité, pour les associations, de conserver un « excédent raisonnable », mais la définition, dans le cadre des conventions signées entre une collectivité et une association, des conditions dans lesquelles celle-ci peut conserver « tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée ».

L'article 1^{er} *bis* a également fait l'objet d'une nouvelle rédaction, prévoyant que le délai de versement d'une subvention à une association « est fixé à soixante jours à compter de la date de la notification de la décision portant attribution de la subvention à moins que l'autorité administrative, le cas échéant sous forme de convention, n'ait arrêté d'autres dates de versement ou n'ait subordonné le versement à la survenance d'un événement déterminé ».

Tout en maintenant le souhait de permettre aux associations de bénéficier de facilités de trésorerie et d'une plus grande prévisibilité sur le versement des subventions qui leur ont été allouées, ces nouvelles rédactions préservent les compétences des collectivités territoriales et ne créent ni un droit à la conservation d'une subvention non consommée ni de nouvelles obligations disproportionnées ou de nature à bouleverser les liens établis entre les communes et le monde associatif.

Plus directement incompatible avec le texte soumis à l'examen du Sénat, le contenu de l'article 4, relatif à la mise à disposition de biens immobiliers saisis lors de procédures pénales à des associations, des fondations ou des organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement, figure désormais à l'article 4 de la loi du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale. Il y avait été introduit par la commission des lois du Sénat, en raison de l'incertitude entourant l'avenir la présente proposition de loi.

Par conséquent, bien que l'article 4 de la proposition ait été adopté conforme par les deux chambres, il a été nécessaire de le rappeler en discussion, conformément aux dispositions de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, afin d'assurer la coordination avec la loi précitée, déjà en vigueur. Je vous en proposerai donc la suppression.

Puisque nous n'adoptons pas conforme le présent texte, je proposerai aussi deux amendements de coordination. En outre, un amendement de notre collègue Cécile Cukierman, qui tend à ajuster la période sur laquelle doit porter le rapport demandé à l'article 5 pour tenir compte du temps « perdu » depuis la première lecture me paraît opportun ; j'y serai favorable. Vu le nombre très faible d'articles restant en discussion, la fin de la navette devrait s'en trouver facilitée.

Le contexte de 2021 n'est plus celui de 2019 et le projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme aura un impact important pour les associations. Ce texte, qui donne satisfaction à notre collègue Nathalie Goulet sur l'alignement des obligations de transparence financière pour toutes les associations qui gèrent une activité culturelle, impose en outre le contrat d'engagement républicain aux associations qui sollicitent des subventions publiques. Cette réforme, que nous avons approuvée, permettra de lutter contre les dérives que l'on a pu constater dans une toute petite, mais malheureusement très active, partie du monde associatif.

Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement. – Je partage en effet la maternité de ce texte. Lorsqu'Édouard Philippe était Premier ministre, des travaux avaient été engagés avec le monde associatif pour formuler des propositions d'amélioration de la vie associative, en particulier sur la trésorerie. Les 59 propositions issues de cette concertation ont débouché sur la rédaction de ce texte, qui reprenait aussi des cavaliers législatifs censurés par le Conseil constitutionnel, dans le cadre de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Il s'agissait de trouver de nouveaux moyens pour hybrider les ressources des associations et pour asseoir leur stabilité dans le temps. C'est donc avec une certaine fierté et une certaine émotion que, trois ans plus tard, j'examine ce texte en tant que membre du Gouvernement en vue de son adoption prochaine. Je tiens à souligner la qualité des travaux et des échanges avec Mme la rapporteure autour de ce texte, qui a été enrichi pour tenir notamment compte des contraintes des collectivités. Celui-ci a donc vocation à améliorer la

vie du monde associatif, qui trouvera de nouvelles ressources. Il a été adopté de manière transpartisane dans les deux chambres, car, s'il est un sujet qui peut nous unir, c'est la recherche de l'intérêt général et la préservation du monde associatif, ce trésor qui permet de faire vivre la culture et le lien social dans les territoires. On sait à quel point c'est essentiel dans la situation actuelle.

Ce texte est d'autant plus d'actualité que le monde associatif, qui a été d'une grande solidarité pendant la crise sanitaire, souffre d'une chute libre des créations d'association, en baisse de 40 %, et des adhésions, en baisse de 25 % à 50 %. Ce texte est donc un signal. Il faut apporter des réponses pertinentes sur la trésorerie et sur l'engagement, objet du texte sur l'accompagnement des dirigeants associatifs, qui vient d'être examiné ce matin juste avant notre réunion.

L'article 1^{er} permet de conserver l'excédent budgétaire. L'article 1^{er bis}, relatif au calendrier, est issu d'une concertation avec les élus locaux. L'article 2 permet aux associations de s'accorder des prêts entre elles. L'article 3 est relatif au Fonds de développement de la vie associative (FDVA). La proposition de loi permet en outre de mettre à la disposition des associations les biens mal acquis. Enfin, l'article 5 oblige le Gouvernement à remettre au Parlement un état des lieux de la fiscalité du monde associatif.

Vous l'aurez compris, ce texte, s'il est adopté, a vocation à entrer en vigueur très rapidement, c'est-à-dire, si possible, avant le cent-vingtième anniversaire de la loi de 1901.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous allons nous y employer !

M. Patrick Kanner. – Nous allons dans le bon sens sur ce dossier complexe. Les allers-retours ont pris du temps, mais ils permettront d'aboutir à un accord en commission mixte paritaire. J'ai apprécié le propos de Mme la secrétaire d'État sur la loi Égalité et citoyenneté ; les cavaliers législatifs inclus dans ce texte, issus de recommandations du monde associatif, sont intégrés dans la présente proposition de loi. On termine donc mieux le quinquennat qu'on ne l'a commencé, car le monde associatif avait beaucoup souffert de la disparition des contrats aidés et de la réserve parlementaire.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain est en revanche très défavorable au contrat d'engagement républicain. On se fait plaisir en pensant que, par une simple signature, une association respectera les principes de la République. L'engagement républicain des associations passe par autre chose qu'une signature purement symbolique...

Toutefois, vous aurez compris l'orientation de mon groupe à l'égard de ce texte.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Le groupe Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants (RDPI) soutient ce texte. J'en profite pour saluer le travail de coconstruction exemplaire, à l'occasion duquel l'Assemblée nationale a tenu compte des enrichissements du Sénat et vice-versa. Ce travail a été facilité par l'abnégation de Mme la secrétaire d'État, auteure de cette proposition de loi, et de notre rapporteure. Le groupe RDPI votera cette proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 1^{er} bis

L'article 1^{er} bis est adopté sans modification.

Article 1^{er} ter (supprimé)

L'article 1^{er} ter demeure supprimé.

Article 1^{er} quater (supprimé)

L'article 1^{er} quater demeure supprimé.

Article 3

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 3 bis A

L'amendement rédactionnel COM-4, accepté par le Gouvernement, est adopté.

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

Article 3 bis B

L'amendement rédactionnel COM-5, accepté par le Gouvernement, est adopté.

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

Article 3 bis

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-2 vise à accroître le nombre de parlementaires au sein du comité consultatif départemental du FDVA. Nous souhaitons garder la proportion prévue entre les parlementaires et les autres membres. En outre, l'Assemblée nationale a prévu la désignation de parlementaires suppléants et a défini les modalités d'information de l'ensemble des parlementaires.

Demande de retrait ou avis défavorable.

Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État. – Les ajouts de l'Assemblée nationale me paraissent suffire et cet amendement me semble satisfait. Le Gouvernement émet donc le même avis : demande le retrait et, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

L'article 3 bis est adopté sans modification.

Article 4

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-6 rectifié vise à supprimer l'article, dont le contenu a entre-temps été intégré dans une autre loi.

L'amendement COM-6 rectifié, accepté par le Gouvernement, est adopté et l'article 4 est supprimé.

Article 4 bis (supprimé)

L'article 4 bis demeure supprimé.

Article 5

L'amendement COM-3, accepté par la rapporteure, est adopté, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5 bis

M. Patrick Kanner. – Vous l'aurez remarqué, je n'ai pas redéposé, sur cet article, d'amendement visant à faciliter le fonctionnement du secteur associatif, afin de ne pas bloquer la procédure et de permettre une adoption définitive rapide.

L'article 5 bis est adopté sans modification.

Article 5 ter A (supprimé)

L'article 5 ter A demeure supprimé.

Article 5 ter B

L'article 5 ter B est adopté sans modification.

Article 5 ter C (supprimé)

L'article 5 ter C demeure supprimé.

Article 5 quater

L'article 5 quater est adopté sans modification.

Intitulé de la proposition de loi

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

La proposition de loi est adoptée, à l'unanimité, dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. François-Noël Buffet, président. – Félicitations, madame la secrétaire d'État, pour ce parcours législatif complet sur votre propre texte. Vous êtes peut-être la seule dans cette situation, sous la V^e République...

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 bis A Dévolution du solde du compte de campagne lorsque le candidat a eu recours à une association de financement électoral			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	4	Rédactionnel	Adopté
Article 3 bis B Dévolution du solde du compte de campagne lorsque le candidat a eu recours à un mandataire personne physique			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	5	Rédactionnel	Adopté
Article 3 bis Présence de parlementaires dans les collèges départementaux du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)			
Mme CUKIERMAN	2	Augmentation du nombre de parlementaires présent au sein du comité consultatif départemental du fonds pour le développement de la vie associative et précision des équilibres politiques à respecter dans leur nomination	Rejeté
Article 4 Mise à disposition de biens immobiliers saisis lors de procédures pénales à des associations, des fondations ou des organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	6 rect.	Suppression par coordination avec un texte déjà entré en vigueur	Adopté
Article 5 Rapport du Gouvernement sur l'état des lieux de la fiscalité liée aux dons			
Mme CUKIERMAN	3	Allongement de la période sur laquelle porte le rapport sur l'impact de la fiscalité sur les dons aux associations	Adopté

La réunion est close à 11 h 10.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mercredi 12 mai 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi confortant les principes de la République et de lutte contre le séparatisme (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 15.

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

Jeudi 6 mai 2021

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Audition « Dimension territoriale de la lutte contre la pandémie et solidarité de proximité » (sera publié ultérieurement)

M. Bernard Jomier, président. – Mes chers collègues, avant de lancer la première table ronde de la matinée, je souhaitais vous faire un compte-rendu de l'entretien de Roger Karoutchi et moi-même avons eu en début de semaine dernière avec Roselyne Bachelot au sujet des recommandations formulées par notre mission commune d'information en matière de réouverture des lieux culturels.

La ministre nous a rappelé que le haut niveau de circulation du virus n'avait pas permis jusqu'ici de rouvrir les établissements culturels, le Président de la République ayant, depuis l'origine, conditionné leur réouverture, à compter du 15 décembre 2020, à la maîtrise de la circulation du virus sur le territoire. Elle a souhaité démentir l'idée que la culture serait moins bien lotie en France que dans le reste de l'Europe : d'une part, parce qu'une minorité de pays européens ont aujourd'hui autorisé les réouvertures et que celles-ci ne concernent que certaines catégories d'établissements ; d'autre part, parce que les établissements culturels ont été bien plus soutenus en France que dans d'autres pays.

Elle nous a fait savoir que le Gouvernement partageait très largement les propositions que nous avons émises. Le calendrier de levée des restrictions présenté par le Président de la République le 29 avril, soit quelques jours après notre entretien, le démontre effectivement : réouverture le 19 mai des musées, cinémas et théâtres, c'est-à-dire au même moment que les commerces actuellement fermés ; progressivité des jauges ; levée totale de celles-ci à compter du 30 juin pour rendre possible la saison des festivals, moyennant la présentation d'un *pass* sanitaire ; dégressivité des aides ; confirmation de l'organisation des concerts-tests de Paris et de Marseille fin mai... Nous pouvons dire que nous avons été tout de même entendus.

Il n'y a que deux points au sujet desquels la ministre de la culture s'est montrée réservée et que Roger Karoutchi lui a rappelés.

Le premier, c'est la territorialisation. Elle a estimé que sa mise en œuvre pourrait se révéler complexe à partir du moment où les déplacements ne feraient plus l'objet de restrictions. Rien n'interdirait alors, nous dit-elle, que des personnes venant de départements plus touchés par l'épidémie de se rendre dans les départements dans lesquels les lieux culturels ont rouvert, au risque d'engendrer un rebond de l'épidémie dans ces départements.

L'autre proposition à laquelle la ministre ne s'est pas montrée favorable, c'est de conditionner la réouverture des lieux culturels à une autorisation du préfet. Vous vous souvenez que nous avons proposé cette solution pour pouvoir adapter la jauge en fonction de

la configuration des lieux et ainsi rouvrir certains établissements plus rapidement. Mais la ministre craint les dissensions qu'une telle différenciation pourrait créer au sein du monde de la culture, très attaché selon elle au principe d'égalité. Elle estime par ailleurs que notre pays ne dispose pas des moyens humains et matériels pour procéder à une telle labellisation dans le délai imparti. Elle retient en revanche l'intérêt de cette idée pour d'éventuels épisodes pandémiques ultérieurs, à condition d'avoir formé dans l'intervalle des personnels à cet effet, ce qui suppose une mobilisation des agences régionales de santé (ARS) en ce sens.

Nous avons beaucoup insisté auprès de Roselyne Bachelot sur le fait que l'uniformité des décisions ne correspondait pas aux attentes des Français : la crise que nous traversons l'a une nouvelle fois largement démontré et c'est la raison pour laquelle notre mission a d'ailleurs décidé de consacrer en partie la suite de ses travaux à cette question.

Quoi qu'il en soit, la ministre n'a pas caché que la situation sanitaire restait encore fragile et qu'elle voulait à tout prix éviter le « *stop and go* ». Elle s'est dite confiante en revanche sur la qualité de la reprise dans le secteur de la culture une fois celle-ci possible.

Voilà les différents éléments dont je souhaitais vous faire part pour vous permettre de disposer des mêmes informations que nous.

Je vous propose maintenant d'entamer nos travaux consacrés à la dimension territoriale de la crise sanitaire, à ses conséquences sur les relations institutionnelles entre l'État et les collectivités territoriales.

Je vous rappelle que notre mission a souhaité recueillir au plus près du terrain les sentiments et propositions des élus. C'est la raison pour laquelle nous avons lancé une consultation en ligne, qui rencontre un très grand succès et se prolonge jusqu'à la mi-mai.

Parallèlement, nous avons adressé un questionnaire détaillé aux grandes associations représentant les collectivités territoriales. Il nous est apparu nécessaire de poursuivre notre réflexion afin de tirer les enseignements de la gestion de la crise depuis plus d'un an, notamment sur le plan institutionnel dans la perspective de l'examen du projet de loi dit « 4D ». Je vous rappelle que notre mission d'information revêt une dimension prospective et a vocation à proposer des solutions pour l'avenir.

Je voulais vous remercier d'avoir répondu à notre invitation. Nous comptons sur vous pour nous faire part de votre réflexion et vos propositions. Je remercie également M. Aurélien Delpirou, géographe à l'Université Paris Est, notamment co-auteur d'un récent rapport dans lequel il formule *15 propositions pour refonder l'action territoriale*, de s'être rendu disponible pour nous apporter un éclairage extérieur sur ces questions.

Je vous propose de vous céder la parole pour un propos liminaire de cinq minutes environ.

Puis je donnerai la parole à nos deux rapporteurs, Jean-Michel Arnaud et Roger Karoutchi, pour qu'ils puissent vous interroger, avant que l'ensemble des collègues qui le souhaiteraient vous posent à leur tour leurs questions.

Je vous précise que notre table ronde est ouverte à la presse et est retransmise sur Public Sénat.

Pour commencer je cède la parole à l'Assemblée des départements de France (ADF) représentée par son directeur général, M. Pierre Monzani, préfet hors classe.

M. Pierre Monzani, directeur général de l'Assemblée des départements de France. – Merci Monsieur le Président. Ce qui a frappé nos mandants, les présidents et élus départementaux, dans cette gestion de crise sanitaire, c'est que nous avons mis beaucoup de temps à établir un dialogue qui soit constructif et aboutisse à des réalisations concrètes.

L'adaptation de la force de frappe aux réalités diverses du terrain – nous l'avons vu dans la cartographie de la diffusion du virus et des taux d'incidence, et on le voit aujourd'hui dans celle de la vaccination – a souvent été régulée de façon centrale, sans tenir compte des spécificités locales.

À l'ADF nous pensons, et je sais que beaucoup d'élus partagent cette analyse, qu'il y a eu une erreur de cap initiale que nous ne comprenons pas. Je l'ai d'ailleurs évoquée avec d'anciens ministres de la santé et avec M. Dominique Bussereau, président de notre association.

Alors que tous les plans de gestion des épidémies ou des pandémies – livres blancs, plans de défense... – prévoient que, dès lors que l'on passe en phase épidémique, ce n'est plus le ministre de la santé mais celui de l'intérieur qui prend les commandes, comment a-t-on pu faire le contraire en mars 2020 ?

Comment cette erreur d'aiguillage a-t-elle pu être commise ? Comment a-t-on pu confier la gestion de la crise sanitaire au ministère de la santé – qui, comme chacun le sait, n'est pas logisticien – et à des ARS, ayant succédé aux ARH – qui, par nature, ont une lecture de régulation budgétaire, notamment pour ce qui a trait aux budgets hospitaliers – qui ne sont pas faits pour cela ?

C'est un peu comme si l'on demandait à un chef de bureau – corporation éminemment respectable – de Bercy de gérer un tremblement de terre ou une catastrophe de sécurité civile.

Le ministère de la santé et des ARS campaient sur des positions très souvent rigides ; Vous en avez tous en tête des exemples de dysfonctionnement que cela a entraîné.

J'ai moi-même eu souvent maille à partir avec le cabinet du ministère au sujet : la lenteur à mobiliser les laboratoires départementaux d'analyse pour participer au dépistage du virus SARS-CoV-2 au moyen des tests PCR. Il s'agit, comme vous le savez, de laboratoires de biologie animale mais un biologiste peut très bien traiter, à compétences égales, des analyses humaines à condition de disposer du matériel adéquat.

Dans les laboratoires départementaux, nous avons une capacité de 20 000 tests PCR et 80 000 tests antigéniques par jour. Dès le mois de mars 2020, nous disposions donc d'une « puissance de feu » de 100 000 tests par jour. Mais il a fallu des semaines de combat pour que les laboratoires d'analyse entrent en lice, et encore de façon partielle. En effet, une fois cette possibilité ouverte, ils ont été assez peu fournis en matériel, comme s'il y avait une vengeance de terrain, après que nous avons gagné notre bras de fer.

Nous avons alerté le gouvernement et le ministère de la santé sur le sujet dès le début de la crise, avant même la mise en place du confinement, vers le 10 mars. Or, le décret n'est paru que le 5 avril. Je vous laisse mesurer les conséquences de ce retard, à raison de 100 000 tests quotidiens.

L'autre exemple que je citerai concerne les possibilités d'intervention économique des départements.

À la suite des inondations survenues dans le département de l'Aude, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (**NOTRe**) a été modifiée, afin que les départements puissent intervenir en octroyant des aides économiques en cas de catastrophe naturelle.

Dans une grande naïveté sémantique, nous pensions qu'un virus pouvait s'assimiler, dans ses conséquences, à une catastrophe naturelle. De même que Dominique Bussereau, président du conseil départemental, avait pu débloquent des crédits pour aider des entreprises victimes d'une tempête en Charente-Maritime, nous imaginions pouvoir aider des entreprises victimes de cette autre tempête provoquée par le virus.

Certains préfets, faute de directives nationales claires, ont autorisé ces aides, d'autres ont immédiatement exercé leur contrôle de légalité, sans que ce flou juridique soit dissipé. S'il ne s'était agi que d'un problème juridique, cela n'aurait pas été grave mais cette absence de ligne claire a eu pour conséquence de changer le sort des entreprises selon les départements où elles étaient situées. Là où les mains que nous tendions n'ont pu être saisies, des faillites sont survenues, alors qu'elles ont pu être évitées ailleurs.

Nous avons retrouvé cette même articulation déficiente dans la campagne de vaccination ; mes amis du bloc communal pourront vous la décrire avec plus de précisions que moi. Les cartes de la vitesse de vaccination et celle de la vitesse de propagation du virus, ne coïncident pas, comme s'il y avait des vaccinations galopantes là où le virus trotte, et des vaccinations « trottoyantes » là où le virus galope. Pourquoi ? Tout simplement parce que la voix des élus de terrain n'a pas été suffisamment prise en compte. Même si les préfets sont ensuite mieux rentrés dans la danse, le ministre de la santé n'avait pas cette culture de la collaboration avec les élus.

Nous avons vu, à cette occasion, combien les ARS avaient, *a fortiori* dans les grandes régions, des relais départementaux très insuffisants. Souvent le délégué départemental de l'ARS, malgré sa bonne volonté, se trouve dans l'obligation de demander l'autorisation au directeur général de l'ARS qui lui-même demande l'autorisation au cabinet du ministre de la santé. Or, quand il y a crise – le Président de la République avait dit que nous étions en guerre – ce qui compte, c'est la réactivité du terrain.

Quand en 1940 les armées nazies sont passées par les Ardennes, il aurait fallu que le commandement s'adapte à cette percée inattendue et que nos troupes sur le terrain puissent entrer en mouvement. Il aurait fallu que le général qui commandait au plus près, notamment lorsque les Allemands ont passé la Meuse, puisse disposer des concentrations d'artillerie qu'il n'a pas eues.

Eh bien, en 2020, *mutatis mutandis*, nous avons eu à peu près le même scénario. Les états-majors du terrain n'ont pas reçu suffisamment l'éclairage que nous, élus locaux, pouvions leur donner. En conséquence, la souplesse d'organisation, qui était essentielle face à cette progression de la pandémie, n'a pas pu se développer.

Voilà à très grands traits ce que je pouvais dire en guise d'introduction sur ce qui est un assez lourd dysfonctionnement dû à une capacité d'écoute et une capacité d'adaptation nettement insuffisantes.

M. Bernard Jomier, président. – Les différents constats présentés par l'Assemblée des départements de France nourriront assurément les travaux de notre mission. Je propose désormais de céder la parole à M. André Laignel, président délégué de l'Association des maires de France.

M. André Laignel, président délégué de l'Association des maires de France (AMF), maire d'Issoudun, président de la communauté de commune du Pays d'Issoudun. – Les propos que j'envisage de tenir au nom de l'association des maires de France recourent en grande partie ceux qui ont été tenus au nom des départements. Nous partageons le constat d'une vision trop centralisée de la gestion de la crise. Elle l'a été d'autant plus qu'elle s'est appuyée sur un ministère qui ne dispose pas des capacités logistiques pour faire face à la pandémie, le ministère de la Santé.

Tout au long de la crise, nous avons pu assister à des défaillances à répétition. Je rappellerai simplement quelques épisodes à l'occasion desquels les maires et les équipes municipales ont été indispensables pour répondre rapidement et efficacement aux attentes de nos concitoyens.

D'abord, l'épisode des masques. Au début de la crise, ce sont souvent les communes qui ont fourni, y compris aux centres hospitaliers, les masques nécessaires pour que les soignants puissent faire leur travail dans des conditions de sécurité satisfaisantes.

Il y a, de la part du Gouvernement, un véritable déni sur l'action qui a été menée. Les communes qui ont été les plus réactives sur ces sujets sont aussi celles qui n'ont pas pu bénéficier de compensations de la part de l'État.

Concernant les dépistages, beaucoup de collectivités territoriales ont mis en place des dispositifs permettant de tester rapidement et efficacement. Aujourd'hui encore, à l'occasion de l'installation de centres de vaccination, les agences régionales de santé (ARS) ne sont pas en mesure, alors que les hôpitaux sont surchargés, de faire face aux flux.

À chaque fois, ce sont donc les maires qui sont sollicités pour intervenir. Cependant, les efforts en structures, en personnels et en finances consentis par les communes ne nous semblent pas être reconnus.

Par ailleurs, il est évident qu'une nouvelle organisation du système de santé est nécessaire, mais est-il normal qu'à l'occasion du Ségur de la Santé, l'AMF n'ait jamais été entendue ?

Ces questions doivent être posées, alors que nous sommes sur le terrain et que ce sont le plus souvent les maires qui sont chargés de répondre au renforcement des exigences sanitaires. La gouvernance des ARS doit être améliorée, mais également celle des centres hospitaliers, au sein desquels les maires devraient présider les conseils d'administration.

Je peux illustrer mon propos dans d'autres domaines que la santé.

Le premier protocole sanitaire envoyé par l'Éducation nationale aux maires représentait au total soixante-quatre pages. La synthèse de sept pages rédigée par l'AMF a été diffusée dans toute la France et est finalement devenue le document de référence, y compris pour l'Éducation nationale. Le document que nous avons produit visait l'essentiel, et avait le mérite de se concentrer sur ce qui était réellement faisable sur le terrain.

Monsieur le président, vous avez rappelé les échanges que vous avez eus avec la ministre de la Culture au sujet de la réouverture des lieux culturels. Quel extraordinaire contresens que celui de croire que les décisions d'ouverture d'un musée ou d'une salle de spectacle doivent être prises au niveau national ! Certains musées disposent de vastes espaces et pouvaient parfaitement rester ouverts pendant les confinements. J'avais notamment proposé de conserver ouvert le musée de ma ville, celui-ci faisant plusieurs milliers de mètres carrés. J'envisageais de réserver trente mètres carrés par visiteur, ce qui était largement supérieur à toutes les normes en vigueur dans les différents secteurs.

Le Gouvernement a, depuis le début, préféré l'esprit de système à l'esprit de finesse. L'esprit de système consiste à toiser tout le monde de la même façon et à prononcer une interdiction générale. À l'inverse, l'esprit de finesse consiste à regarder, sur le terrain, comment des adaptations peuvent être mises en œuvre.

On pourrait étendre le propos à de nombreux domaines, celui du sport, des associations, ou encore l'économie. En effet, les mesures de restriction d'activités auraient tout à fait pu être adaptées, en s'appuyant sur les élus locaux, dans un dialogue serein et efficace avec les préfets.

Aujourd'hui, le dialogue avec les préfets existe, et il se passe très bien dans l'ensemble. Mais ce dialogue s'arrête souvent bien vite. Concernant les réouvertures, et notamment celles des établissements recevant du public, le préfet se réfère aux instructions reçues par voie de circulaire et, pour les situations qui n'y sont pas définies, doit donc interroger le ministère. Ce dialogue s'avère parfois complexe, même si nous comprenons bien les difficultés auxquelles sont confrontés les préfets.

Mon sentiment est qu'on ne fait pas confiance au terrain. S'il faut en effet encadrer l'action des élus locaux, il ne faut pas pour autant que l'ensemble des règles s'appliquent de façon égalitaire.

La grande leçon de cette période, c'est que nous devons être capables de répartir intelligemment les responsabilités entre un État qui, à force de vouloir tout faire, finit par mal faire, et des collectivités qui sont prêtes à mieux faire mais auxquelles on doit donner les moyens financiers, administratifs et juridiques.

Il faut faire confiance aux élus locaux. Il y en a 500 000 dans notre pays et 90 % d'entre eux se consacrent au service de leurs concitoyens de façon totalement bénévole. Les leçons à tirer devraient aller dans le sens d'une plus grande décentralisation.

M. Bernard Jomier, président. – L'enjeu pour nous est de traduire la confiance que nous avons dans les élus locaux dans la législation et dans les textes qui nous seront soumis. Je cède désormais la parole à M. Aurélien Delpirou en rappelant qu'il est géographe et maître de conférences à l'École d'urbanisme de Paris. Il a récemment publié un rapport contenant quinze propositions pour refonder l'action territoriale. Je suis certain que les propos de Pierre Monzani et d'André Laiguel vont vous inspirer des réactions.

M. Aurélien Delpirou, géographe et universitaire, maître de conférences à l'École d'Urbanisme de Paris (Université Paris-Est). – Je vous remercie collectivement d'avoir pris ce risque insensé d'inviter un universitaire au cœur de la représentation nationale dans cette période de suspicion généralisée. Les universitaires sont à votre disposition pour participer aux travaux d'intérêt général : nous ne sommes pas enfermés dans nos laboratoires mais menons des recherches de terrain. À titre personnel, j'ai également été élu d'une commune du Berry.

Je propose de faire un pas de côté, de manière respectueuse vis-à-vis des élus mais également en m'efforçant d'être aussi franc et sincère que possible.

Premier rappel, le virus a touché l'ensemble des territoires, faisant exploser les catégories traditionnelles d'analyse. Si la première vague a été concentrée dans les centres urbains du fait de leur densité, depuis la deuxième et désormais la troisième vague, le virus circule partout, aussi bien dans des départements ruraux que dans les aires urbaines. À ce titre, il est particulièrement difficile de comprendre ses modalités de diffusion.

La circulation du virus est en fait le témoignage d'une France qui n'est plus structurée en grandes catégories de territoires mais dans laquelle les échanges sont très nombreux et très fluides.

Au plan institutionnel, je considère que la principale victime de cette crise demeure la décentralisation à la française. Le virus a montré que la façon dont est envisagée la décentralisation, à savoir selon un mécano complexe de compétences, était inadaptée pour répondre à des crises systémiques comme la crise sanitaire. Cette illusion du jardin à la française, où chaque collectivité pense pouvoir faire mieux que les autres dès lors qu'on lui donnerait plus de compétences et plus de moyens a été très largement remise en question.

On se compare souvent : nombre de vaccinations, de décès par habitant, etc. Ces comparaisons invitent à davantage d'humilité : a-t-on fait mieux que le Royaume-Uni, qui ne compte que 268 communes et qui constitue l'un des États les plus centralisés au monde ? La gestion du local y est confiée à des comtés qui n'ont que peu de moyens et de compétences. A-t-on fait mieux que l'Italie qui est un État fortement décentralisé, dans lequel la santé est une compétence régionale ? On a bien vu les difficultés et conséquences délétères de ce système d'organisation sur la prise en charge des malades.

Enfin, le modèle allemand peut-il être considéré comme un exemple, alors que l'État central n'avait ni les moyens ni les compétences pour organiser les chaînes logistiques et les transferts de malades entre les *Länder* ?

Du Portugal à l'Italie, de l'Espagne à l'Allemagne, les réponses apportées à la crise ont été des réponses d'opportunités, en fonction des aléas. Je ne vois pas de réponse d'organisation territoriale optimale qui soit adaptée aux défis du XXI^e siècle.

Concernant le rapport à l'État, nous avons auditionné beaucoup d'élus dans le cadre du rapport que j'ai rédigé avec Daniel Béhar pour le *think tank* Terra Nova et que vous avez mentionné en introduction. La fameuse pagaille, au début de l'épidémie, a également été orchestrée par les collectivités territoriales et des élus locaux. On a alors assisté à un concours Lépine des bonnes idées, ainsi qu'à la guerre des masques entre les régions, les départements, les communes et les intercommunalités. Les déclarations de certains élus locaux, au début de la crise, étaient totalement surréalistes. Il y a de quoi être surpris lorsque l'on entend Renaud Muselier commander des vaccins Spoutnik V pour la région Provence-Alpes-Côtes d'Azur, alors qu'il ne s'agit ni de sa compétence, ni de ses moyens.

Chaque collectivité territoriale aurait pu mieux faire. Cependant, la multiplicité des niveaux de compétence n'est pas sans poser de difficultés. En matière économique, la région est cheffe de file, mais il existe également une compétence communautaire, ainsi que celle du département dans certains cas, et évidemment les dispositifs de l'État que vous connaissez bien. Pour les entreprises, nous sommes dans l'illisibilité totale.

Pour conclure, je crois que la solution n'est pas de décentraliser davantage. Avec 35 000 communes, nous avons le même nombre de communes que l'Italie, l'Espagne, le Portugal, l'Allemagne et l'Angleterre réunis. En France, le maire agrège un grand nombre de pouvoirs et ce, de manière unique en Europe. Le maire français, c'est la reproduction d'un jacobinisme à l'échelle locale.

Lorsque l'on parle de réactiver le couple maire-préfet, on envisage de faire revivre une institution qui a aujourd'hui plus de deux cents ans. On fait erreur si l'on pense que ces

dispositifs anciens sont encore adaptés à la réalité des crises contemporaines. La réponse est dans la coopération, dans l'amélioration des chaînes de décision et non pas dans l'attribution de compétences fixes et rigides.

Beaucoup d'initiatives ont déjà été prises : solidarité, réciprocité ou encore mutualisation de compétences. Je considère que c'est uniquement de cette façon que l'on pourra gagner en efficacité de l'action publique et éviter le brouillage permanent dans lequel nous nous trouvons.

M. Bernard Jomier, président. – Nous vous remercions pour la clarté de vos propos et pour votre contribution à nos travaux. Au Sénat, nous accueillons très souvent des universitaires. C'est une enceinte parlementaire où, par définition, l'on aime le débat. Nous allons au fond des choses et échangeons des arguments. C'est cela qui fait l'utilité de la vie parlementaire et ce dont l'exécutif devrait se souvenir parfois. Je cède désormais la parole à Farida Adlani, vice-présidente de la région Île-de-France, chargée de la Santé, des Solidarités et de la Famille.

Mme Farida Adlani, vice-présidente de la région Île-de-France, chargée de la Santé, des Solidarités et de la Famille. – J'ai l'honneur de représenter la région Île-de-France. En tant que vice-présidente de la région en charge de la santé, je voudrais faire un état des lieux de la crise sanitaire inédite que nous traversons et qui a conduit notre région à assumer de nouvelles responsabilités, avec pour méthode constante le travail avec tous les acteurs.

Cette situation a été singulière, à la fois par l'ampleur de la crise mais aussi par les réponses pragmatiques qui ont dû y être apportées.

La région Île-de-France a mis en place un plan massif pour soutenir le système de santé et l'ensemble des acteurs. Dès le début de la crise, la présidente Valérie Pécresse a plaidé pour une approche régionalisée. Certains indicateurs attestent d'une grande proactivité de la Région dès la première vague, comme en témoignent les 30 millions de masques commandés grâce aux liens tissés avec la communauté chinoise. Avant le 30 mars, 10 millions de masques étaient déjà distribués.

Cette intervention a été rendue possible par un fort maillage territorial. Nous sommes donc pour une approche territorialisée ; la boucle *Whatsapp* créée a permis d'obtenir une grande réactivité des élus locaux. Certains maires nous ont indiqué avoir reçu des dizaines de courriels en plein cœur de la crise, avec des injonctions et informations contradictoires, freinant leur intervention.

Nous avons travaillé en lien avec l'ARS, mais l'étroite collaboration avec les services de l'État est antérieure à cette crise. La région Île-de-France est en effet le premier désert médical : dès 2017, nous avons poussé un dispositif pour structurer et financer des centres de santé offrant des soins de proximité. Cette démarche nous a ensuite conduit, dès obtention de l'accord de l'État, à déployer des centres de dépistage dans l'ensemble de l'Île-de-France. Installés aux abords des gares et des centres commerciaux, ces centres fonctionnaient sans rendez-vous. Nous avons par ailleurs organisé des dépistages dans une centaine de villes, grâce à un réseau de bus. Il nous a en effet paru important d'avoir un maillage à la fois dans les zones très urbaines et dans les territoires ruraux. Des dépistages ont également eu lieu dans les lycées. 200 000 tests ont ainsi été proposés sur le territoire.

Tout ce travail a pu être réalisé par les agents de la Région car nous avons anticipé le télétravail, depuis des accords conclus dans le cadre du dialogue social, qui ont donc permis d'assurer cette continuité. Cette dernière a également été assurée dans les lycées, où nous avons distribué tablettes et ordinateurs. Dès septembre 2020, un ordinateur a été distribué, dans toutes les classes de seconde, aux enseignants et aux étudiants, pour assurer la continuité pédagogique. Éluë en Seine-Saint-Denis, maire-adjointe de Villepinte, j'ai pu observer le décrochage scolaire de certains jeunes et les grandes difficultés auxquelles ils font face. Ces outils numériques ont contribué à les limiter.

Nous avons par ailleurs augmenté les offres de classes virtuelles, permettant une interaction avec les professeurs, et nous avons aussi déployé des référents numériques pour permettre une bonne coordination dans les lycées. En avril 2021, les classes ont été fermées dès lors que trois infections étaient constatées, ce qui a posé des difficultés de continuité. Nous avons donc permis un doublement du nombre de connexions, et des travaux durant les vacances scolaires ont permis d'assurer une montée en puissance de ce dispositif indispensable de classes virtuelles. Nous avons fait appel à 2 000 contrats d'intérim dans les lycées, qui permettaient aux agents, notamment de cantine, de travailler dans de bonnes conditions.

Nous nous sommes inscrits dans la même démarche de proximité dans le domaine de la réanimation. Bien que non compétente en la matière, la région a créé 500 lits de réanimation éphémères, modulaires, permettant l'intubation, l'approvisionnement en oxygène, et d'éviter les reprogrammations d'opérations chirurgicales. Pour leur installation dans 47 établissements, nous avons bénéficié de dix millions d'euros du programme européen React-EU, permettant un financement à 100 %. Pour les soignants, qui ont payé un lourd tribut, la région a aussi financé 412 salles de repos dans 237 services différents en partenariat avec l'association Solidarité avec les soignants d'Anne Roumanoff.

Je souhaiterais aussi mentionner ce que la région a fait pour les étudiants. Pourtant sans compétence au sens propre du terme au sein des universités, nous avons travaillé étroitement avec leurs présidents et avec les associations, qui nous ont sollicités au sujet des difficultés psychologiques des étudiants comme la détresse ou les tentatives de suicide. Nous avons créée, en lien avec l'association FondaMental, une plateforme de téléconsultation, Écoute Étudiants, qui offre un soutien psychologique. Quelques 26 000 visiteurs s'y sont rendus, soit 37 000 connexions 227 000 pages vues. Les modules les plus consultés sont « je me sens triste », « j'ai des pensées sombres » et « j'ai des difficultés à travailler ». Un quart des étudiants ont consulté deux fois cette plateforme. Au total, 850 consultations, en présentiel ou en distanciel, ont eu lieu, un chiffre en augmentation.

Nous nous sommes rendu compte que certains étudiants dormaient dans leur voiture, ou dans les salles de classe, faute d'hébergement. Nous avons donc ouvert deux hôtels, Porte de Saint-Ouen et Porte de Chatillon, pour leur trouver un logement d'urgence, en lien avec la Croix Rouge, qui assure la coordination toute la journée, et le Crous pour leur trouver ensuite un logement pérenne.

Enfin, nous avons procédé à des distributions de denrées alimentaires à partir du Printemps, dans les campus et dans les villes, *via* notre réseau de partenaires.

En fonction des questions, je pourrai également vous indiquer ce qui a été réalisé en matière de vaccination, et vous expliciter le lien entre la région Île-de-France et toutes les

collectivités, ainsi que les modalités de financement qui ont permis aux maires de mettre en place ces centres de vaccination.

M. Bernard Jomier, président. – Je cède la parole à nos deux rapporteurs.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Merci, monsieur le Président. Nous sommes très heureux, M. Delpirou, d'accueillir des universitaires : cette maison est ouverte au dialogue, aux échanges, même si nous constatons des divergences dans l'analyse ou dans les propositions. Je remercie également les représentants des associations d'élus, dont les propos font écho à notre vision de sénateurs de terrain.

Le représentant de l'Association des départements de France a pointé du doigt des dysfonctionnements lourds en termes de capacité d'écoute et une adaptation insuffisante de l'appareil d'État. Ma première question portera sur la chaîne de commandement de l'État. Vous avez mentionné à plusieurs reprises l'erreur d'aiguillage initiale entre le ministère de la santé et des solidarités et celui de l'intérieur ; quelles sont selon vous les axes d'amélioration du processus de déconcentration du pouvoir de l'État dans les territoires, qui pourraient faire l'objet de propositions dans le cadre de ce rapport sur les effets du confinement ?

Deuxième question : M. Delpirou, vous avez expliqué, suite à votre analyse de la crise des « gilets jaunes », que la France n'était pas coupée en deux, que le sujet n'était pas binaire, mais qu'il y avait une multiplicité d'interdépendances territoriales. Je constate qu'à l'occasion de cette crise, le télétravail, les mutations technologiques, l'allongement de l'espérance de vie ont fait apparaître de nouvelles formes de solidarité. Dans la façon dont nos concitoyens réagissent à la crise, n'observe-t-on pas des convergences avec la réorganisation de l'État-Nation, de l'État territorial ? Nous cherchons en effet plus de solidarités familiales dans la sphère privée. Nous développons de nouveaux schémas, modernes mais en même temps traditionnels. Je pense à ces parents qui sont partis télétravailler à la campagne pour être auprès des grands-parents afin que ceux-ci puissent s'occuper de leurs petits-enfants ; n'est-ce finalement pas ce que nous recherchons aussi dans l'organisation de notre appareil administratif, territorial ? Une organisation plus simple, du bon sens, un retour à la confiance dans les territoires, dans les hommes et dans leurs interactions pour trouver des solutions.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Je ne suis évidemment pas du tout d'accord avec M. Delpirou. Chacun ses conceptions, mais je considère que 500 000 élus locaux ne sont jamais suffisants quand il faut de la solidarité locale. Ce n'est jamais assez quand vous voyez des familles en difficulté qui se demandent vers qui se tourner ; car quand elles se tournent vers les administrations, elles ont affaire à des téléphones, et non à des gens. Je me félicite qu'il y ait encore dans ce pays un tissu d'élus à même de défendre la solidarité et la démocratie de proximité. Sans cela, la démocratie disparaîtrait.

Pour m'en être occupé dans les Hauts-de-Seine, je suis frappé par la sous-estimation de l'ampleur de la crise par le Gouvernement. Au-delà des questions de dysfonctionnements, nous avons eu le sentiment que l'idée principale était que tout allait s'apaiser une fois le premier confinement terminé. On le constate d'ailleurs dans le fait qu'il n'y a pas eu de déconfinement organisé, pensant qu'il n'y aurait pas de deuxième vague. Nous avons vu les mairies, les départements, les régions, alerter sur le fait que cela ne correspondait pas à ce qu'elles vivaient. Elles souhaitaient des masques, des tests, constatant que la crise n'était pas finie.

Le fait qu'il n'y ait pas eu de territorialisation, de volonté de la part du Gouvernement de distinguer les régions touchées de celles qui ne l'étaient pas, le fait qu'il y ait une sorte d'uniformité alors que l'Île-de-France était très touchée et la Bretagne ne l'était pas, n'est-ce pas ce qui a mis nos collectivités dans la difficulté ? En voulant être uniforme partout, l'État n'a pas apporté de réponse aux difficultés. Elle a donc été apportée par les élus locaux.

Que proposez-vous ? Les communes, départements et régions ont-ils des propositions à faire dans la réorganisation du lien avec l'État en cas de crise, notamment sanitaire ?

M. Bernard Jomier, président. – Voici des questions précises des rapporteurs. Je cède la parole à M. Monzani, de l'ADF.

M. Pierre Monzani. – Du point de vue de la chaîne de commandement, je me permets d'insister : il y a eu une erreur d'aiguillage. Philippe Douste-Blazy, dans son livre « *Maladie française* », explique le plan pandémie qu'il a mis en place lors de la crise H1N1. Comment dès lors cette terrible erreur d'aiguillage a-t-elle pu avoir lieu ?

Pour paraphraser Georges Clemenceau, qui disait que la guerre était une chose trop sérieuse pour la confier aux militaires, signifiant par-là que sa direction devait relever du champ civil, je dirais que la crise sanitaire est trop sérieuse pour la confier à des médecins et à des ARS. Une question importante à poser à l'exécutif, restée sans réponse depuis un an, est de savoir pourquoi les plans pandémie contenus par exemple dans le livre blanc de la Défense n'ont pas été respectés.

Notre association « Territoires unis » a formulé des propositions en matière de décentralisation de la santé, de gouvernance des ARS et des hôpitaux, d'agence de solidarité à la main des départements, plus souple et plus à l'écoute. Quand on regarde l'écart entre la loi 4D et ce programme, c'est la montagne et la souris. Nos propositions ont été balayées d'un revers de main. Le Premier ministre avait par exemple signé avec l'ADF un accord au terme duquel les départements récupéraient la médecine scolaire, qui ne figure pas dans le projet de loi. La réponse du cabinet ministériel a été qu'il était impossible d'opérer ce transfert en pleine crise pandémique. J'ai la faiblesse de penser qu'au contraire, en raison de cette crise sanitaire, il serait préférable que la médecine scolaire fonctionne mieux ...

Nous devons aller vers plus de bon sens, cette vertu que donne l'expérience du terrain, que les élus et les préfets ont. C'est un vieux couple qui fonctionne très bien et qui donne une famille unie. Inutile de casser la colonne vertébrale de la République ! Il y a des invariants et il y a des phénomènes de mode : le ruissellement des métropoles, le *big is beautiful*, loin des préoccupations des Français.

Que cela soit en termes de chaîne de commandement, ou de décentralisation de la santé, nous avons fait des propositions, qui sont sur la table.

Une remarque sur le télétravail, présenté comme la panacée : je voudrais souligner que l'entreprise ou le service public sont des lieux qui doivent garantir l'égalité des collaborateurs, sans considération de leur richesse, de leurs origines. Or le télétravail ramène, par définition, les gens à leur condition. Ce n'est pas pareil de télétravailler dans une villa des Yvelines avec piscine, où se trouve un bureau pour chaque membre de la famille, ou de

télétravailler dans un studio. Prenons garde à ce que le développement du télétravail ne soit pas un retour aux inégalités.

M. Bernard Jomier, président. – Merci monsieur le directeur général ; je me permets de vous renvoyer vers le rapport de la commission d'enquête, dont Mme Catherine Deroche étions rapporteurs aux côtés de Mme Sylvie Vermeillet, qui analyse les raisons pour lesquelles le plan pandémie n'a pas été activé.

M. André Laignel. – J'ai écouté les propos de notre collègue universitaire avec beaucoup d'intérêt. Je me dois néanmoins de faire part de mon désaccord, notamment lorsqu'il dénonce l'inadaptation de la décentralisation.

Je rappelle qu'en matière sanitaire, aucune décentralisation n'est aujourd'hui appliquée. L'omnipotence de l'État en ce domaine est demeurée la règle et c'est bel et bien la décentralisation qui a été entravée. M. Arnaud demande avec raison qu'une plus grande confiance soit accordée aux acteurs de terrain. C'est en effet essentiel : les seuls acteurs publics dans lesquels la confiance massive de nos concitoyens s'est maintenue au cours de la crise sont les maires. Ce sont eux que la confiance publique désigne comme les premiers interlocuteurs, beaucoup plus que l'État.

Quant aux propositions, je partage tout à fait les propos du directeur général de l'ADF. Nos vues convergent parfaitement en matière de réforme sanitaire, de réforme constitutionnelle et de nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Il nous faut un nouvel élan de libertés locales, que je définirais comme inverse de celui de 1982. La première décentralisation a été descendante, celle qui s'annonce doit à présent être ascendante. Il faut bien sûr que l'État conserve les fonctions régaliennes, la compétence de solidarité et celle de l'éducation, mais le reste de l'action publique doit désormais obéir au principe de subsidiarité.

Mme Farida Adlani. – Tout comme mes prédécesseurs, je suis en désaccord avec certains propos de M. Delpirou. Les mesures de restriction étaient certes nécessaires, mais seule une approche territoriale aurait été pertinente.

Pour prendre l'exemple de l'Île-de-France, si le conseil régional n'avait pas commandé de masques de son côté, plusieurs établissements sanitaires en auraient été dépourvus. De même, c'est grâce aux initiatives de Valérie Pécresse, présidente du conseil régional, notamment au rapprochement qu'elle a suscité avec tous les maires de la région, que près de 30 % des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (Ehpad), oubliés par l'ARS, ont pu être équipés. La région a commandé des masques adaptés et les a distribués ; les maires ont initié des partenariats avec des couturières pour la confection de masques non hospitaliers. Vous pouvez ainsi constater que l'action d'une collectivité n'est pas incompatible avec l'initiative d'une autre.

En outre, l'action du conseil régional n'était pas concurrente de celle de l'ARS, et les liens particuliers entre les deux instances ont été très profitables.

Il faut une meilleure compréhension entre les acteurs, qui passe par davantage de transparence. J'en retiendrais trois exemples. D'abord, j'aurais pour ma part apprécié qu'une étude spécifique étaye les effets de la fermeture de certains commerces, comme les librairies ou les salons de coiffure. Nous avons, d'autre part, été surpris par la définition des zones de déplacement autorisé : la région ayant la compétence des transports en commun, il aurait été

logique que nous soyons associés à la décision. Enfin, pour la distribution des doses de vaccin, le conseil régional n'a jamais été associé, ce qui aurait pourtant pu éviter de créer et d'entretenir des inégalités de traitement territorial.

Cette transparence est nécessaire à l'acceptation sociale des mesures prises par les pouvoirs publics. Elle est indispensable à l'information et à la pédagogie qui doivent accompagner des mesures de restriction. Certains blocages ont été particulièrement nocifs : lorsque le conseil régional a proposé de déployer les tests de dépistage dans les lycées, l'ARS lui a opposé une fin de non-recevoir, qui n'a finalement été levée qu'en mars dernier. Pourtant, l'exemple des barnums installés par le conseil régional aux abords des centres commerciaux avait montré notre capacité à multiplier les dépistages. Grâce à notre seule action, près de 800 préleveurs ont été formés, avec une ambition à court terme d'atteindre le chiffre de 2 000.

M. Aurélien Delpirou. – Je vous remercie de vos remarques et de la courtoisie de notre échange, mais je suis obligé de constater combien il est difficile de faire entendre un message qui s'écarte de paradigmes fortement enracinés dans la culture politique française. Je rappelle n'avoir, à titre personnel, rien à défendre. Monsieur Laignel, je considère que les chercheurs, soucieux d'empirisme, partagent la préoccupation du terrain, autant que les élus.

Je précise que je ne suis pas un défenseur acharné de la centralisation. Nous sommes d'accord sur le déficit d'écoute et de considération dont la haute fonction publique est souvent responsable, ainsi que sur la standardisation des façons de penser et d'agir et sur l'obsession malvenue de l'uniformité. Au risque de vous surprendre, je crains que ces écueils ne soient aussi entretenus par les responsables locaux eux-mêmes, notamment quand ils adoptent des positions victimaires incitant les acteurs nationaux à les penser comme grands ensembles – la « ville contre la banlieue », la « montagne contre le littoral », etc.

Les mécanismes de redistribution des richesses – je vous rappelle que la région Île-de-France produit 32 % du revenu national mais n'en redistribue que 23 % – sont tout de même la preuve que l'État n'a jamais abandonné les territoires et que le rapport n'est pas uniquement vertical.

Monsieur Karoutchi, je pense illusoire de nécessairement associer démocratie et proximité. Les maires, comme tous les élus, sont confrontés à une abstention massive : ils sont été, l'an dernier, élus par moins de 10 % de la population communale. Dans les communes de la petite couronne parisienne, 40 à 50 % des administrés changent de domicile au cours d'un mandat municipal, ce qui d'une certaine façon questionne leur légitimité.

Par ailleurs, le pouvoir d'agir ne réside plus dans les communes, mais se situe à l'échelle de l'intercommunalité, peu satisfaisante en termes de représentativité.

Je rejoins parfaitement M. Arnaud sur le constat qu'il a fait du profond bouleversement engendré par les deux crises des « gilets jaunes » et du Covid et par le retour d'une certaine incantation territoriale. Ces deux crises ont permis que certaines vertus soient remises au premier plan : solidarité, rapport aux espaces ouverts ou à la nature... Mais elles ne doivent pas conduire à considérer naïvement le territoire comme une valeur refuge, où l'on serait comme à l'abri de la modernité. La crise a également montré que le « global » résidait aujourd'hui dans le « local ». Si l'on rigidifie trop nos catégories de pensée, on s'expose à de nouvelles désillusions.

Le projet de loi « 4D » constitue peut-être la prochaine étape, avec déjà plusieurs déceptions anticipées. La répartition des compétences entre échelons par listes ou par « prés carrés » est une conception dépassée : il faut que les gens travaillent ensemble et aillent vers des solidarités de fait.

M. Bernard Jomier. – Il est vrai que les deux crises que vous avez citées ont tout bouleversé et tout réinterrogé. Cela achève de nous convaincre que cette épidémie est bel et bien un phénomène politique et qu'elle n'interroge pas seulement notre système de santé, mais notre système politique, notre organisation administrative. L'organisation en silo de l'État, le fait que la santé relève de la seule compétence de l'État doivent être revus au profit d'une nouvelle étape de décentralisation.

Mme Laurence Cohen. – Merci de vos propos qui nourrissent notre réflexion de parlementaires et d'élus de terrain. Il est bien d'avoir des avis divergents car c'est par la confrontation que nous pouvons nous enrichir.

Premièrement, une petite interrogation vis-à-vis de l'organisation de cette audition, car je m'interroge sur le déséquilibre entre les associations d'élus. Sont représentés les départements de France, les maires de France mais Mme Adlani ne nous a parlé que de la région Ile-de-France, et j'aurais aimé qu'on parle des régions en général. À six semaines et demie des élections départementales et régionales, cela représente selon moi un réel déséquilibre dans la campagne électorale. Dans ce cas, pourquoi inviter telle région plutôt que telle autre ? Je suis élue du Val-de-Marne, pourquoi ne pas inviter Christian Favier, président du conseil départemental, pour expliquer tout ce qu'il a pu faire pendant cette crise ? En tant que parlementaire, ce qui m'intéresse c'est une vision des régions dans leur ensemble. Si on décide de faire un « flash » sur la région Ile-de-France, qui est une région que je connais bien car j'ai eu deux mandats régionaux à partir de 2004, cela peut être envisagé, mais dans ce cas précis, j'y trouve un déséquilibre. Cela rejoint ce qu'a évoqué M. Delpirou : pendant cette crise il y a parfois eu des couacs et des rivalités entre un certain nombre d'élus, car nous étions, et il ne faut pas l'oublier, en campagne électorale municipale. Certains ont voulu se servir de cette crise pour nourrir leur campagne, en oubliant la coopération et la solidarité entre les différents échelons de collectivités. J'arrête là cette mise au point, et je pense que pour l'avenir il faudra faire attention à cet aspect lors de l'organisation des auditions.

Pour revenir sur ce qui a été dit, heureusement que les collectivités territoriales étaient là, à tous les niveaux, et qu'elles ont organisé tout ce qui a été évoqué : les masques, les tests, et y compris l'organisation même des services publics de proximité. Cette prise en charge des collectivités territoriales a été efficace mais n'a pas déclenché de retours de la part de l'État, et aujourd'hui, les collectivités souffrent d'un manque de subventions de l'État, qui n'a donné aucun dédommagement. C'est ce qui a été dit par M. Laignel, et cela touche également les collectivités territoriales les plus rapides, celles qui ont suppléé le plus rapidement et efficacement aux carences de l'État au début de la pandémie. Où en est-on aujourd'hui ? A-t-on des engagements de l'État en ce sens ? Car au bout d'un moment la seule solution sera d'augmenter la fiscalité locale. J'y pense d'autant plus que le même problème se pose avec la vaccination. Aujourd'hui, les collectivités territoriales suppléent au niveau de l'organisation, en faisant en sorte qu'il y ait des centres de vaccination de proximité et des « vaccinodromes », ce qui demande une mobilisation extrêmement importante des services des départements, etc. avec, là encore, une mise à l'épreuve des collectivités, sans qu'elles puissent disposer de fonds pérennes.

Enfin, toujours au niveau de la vaccination, nous faisons face en France à un déficit de doses qui débouche sur le fait que seule 10 % de la population française est aujourd'hui vaccinée. Nous sommes donc loin du compte pour atteindre l'immunité qui se situe autour de 70 %. Cela pose des problèmes aux collectivités, et singulièrement aux maires, mais pas uniquement, car pour pouvoir ouvrir des centres de vaccination et être au plus près des populations, il faut recevoir des doses. À ce sujet, disposez-vous d'un calendrier particulier ? Quelles sont vos propositions ? Au sein de mon groupe politique, nous avons des propositions afin que la production des vaccins soit libérée, avec notamment la levée des brevets, mais c'est un autre débat.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Je constate que la pandémie et les différents confinements sont à l'origine de l'appauvrissement d'une partie non négligeable de la population. D'après l'Observatoire des inégalités, plusieurs centaines de milliers de personnes auraient basculé dans la pauvreté – près d'un million selon certains organismes. Sommes-nous véritablement en mesure de repérer géographiquement ces inégalités ? Certaines régions sont-elles plus touchées que d'autres ou est-ce une crise qui touche tous les territoires ? Certains secteurs sont plus concernés que d'autres par la crise, comme par exemple le tourisme, l'un des plus sinistrés. Dans une collectivité comme la Corse, dont un tiers du PIB dépend du tourisme, comment organiser la relance ? Quels sont les territoires qui auraient le plus besoin d'attention ?

M. Bernard Jomier, président. – Je vous invite chère collègue à participer à la table ronde suivante qui portera sur cette question des spécificités territoriales.

Mme Sylvie Robert. – J'aurais aimé prolonger le débat lancé par M. Delpirou et lui dire que les solidarités interterritoriales sont déjà à l'œuvre. Je viens de Bretagne où nous nouons des contrats de réciprocité, nous réfléchissons au « mi-urbain mi-rural ». Je sais que ces réflexions ne sont pas propres à ma région. Je veux dire à M. Delpirou que nous sommes dans une enceinte, le Parlement, le Sénat, où nous sommes en capacité d'ouvrir nos logiciels, et de modifier nos paradigmes ; nous le faisons à longueur de temps, et l'année qui vient de s'écouler nous y oblige, tout comme vous, universitaires. Nous travaillons avec les architectes, les maîtres d'œuvre pour repenser les formes d'habitat. Nous croyons fermement à l'intelligence collective et je suis très attachée à la collaboration entre parlementaires et universitaires.

Je souhaiterais évoquer une question qui aura un impact territorial certain, et qui va impliquer les collectivités. Nous allons avoir dans quelques jours le projet de loi « sortie de l'urgence sanitaire » qui contient un élément déjà évoqué dans le cadre des travaux de cette mission d'information : il s'agit du *pass* sanitaire. Ce *pass* sanitaire pose des questions éthiques et organisationnelles, mais aussi des questions directement liées aux collectivités territoriales, car il va concerner le sport, la culture, le tourisme, les grands événements. L'idée chemine selon laquelle ce seraient les préfets qui détermineraient la jauge pour autoriser ou non la mise en place d'un *pass* sanitaire pour les grandes manifestations – je rappelle qu'il ne sera plus question de jauge après le 30 juin. Je souhaiterais recueillir l'avis de nos invités sur ce *pass* sanitaire, car cela concerne le retour à une forme de vie normale dans les territoires, le renouveau de l'implication des acteurs économiques, mais aussi la potentielle responsabilité juridique ou pénale que cela fera peser sur des collectivités territoriales, si celles-ci sont actionnaires d'une société publique locale (SPL) qui ouvrira un grand équipement. Au-delà des questions éthiques, le Gouvernement a intégré hier à l'Assemblée nationale un amendement conditionnant l'ouverture de certains lieux à un *pass* sanitaire, je souhaiterais donc avoir votre avis sur cette question.

M. Bernard Jomier, président. – Je voudrais préciser à Laurence Cohen que, concernant Régions de France, nous n’avions encore aucun intervenant hier matin, pour des raisons indépendantes de notre volonté. Mme Adlani a accepté en dernière minute de bousculer son agenda pour représenter Régions de France et ses propos sont libres, comme sont libres les commentaires de chacun de nos collègues. Il n’appartient pas au Sénat, quand nous organisons une table ronde, de choisir les représentants de telle ou telle organisation qui participe à cette table ronde.

Mme Farida Adlani. – Pour répondre au sujet du *pass* sanitaire, à titre personnel je suis contre l’obligation de la vaccination, et dans le même esprit, je pense que le *pass* sanitaire obligatoire risque de représenter une atteinte aux libertés. Mais en même temps, je comprends cette volonté d’ouvrir les lieux, notamment culturels, particulièrement en Ile-de-France où l’arrêt du tourisme représente une perte économique énorme. Cela illustre la nécessité de la pédagogie, de la cohérence, de la concertation, de l’anticipation, et enfin de la consultation au niveau des collectivités.

Les collectivités territoriales ont été particulièrement innovantes durant cette pandémie, notamment en matière de lutte contre la précarité. Alors que la crise sociale se profile déjà et que les CCAS sont débordées, je pense qu’il est important de faire un retour d’expérience entre collectivités à cet égard.

M. Aurélien Delpirou. – Je vous renvoie vers une étude récente de l’INSEE sur les conséquences sociales de la crise sanitaire. On y retrouve malheureusement les ménages déjà pauvres avant la crise, les familles monoparentales, les étudiants, les personnes âgées isolées.

Au plan territorial, c’est plus difficile à analyser. Là aussi, les espaces déjà en difficulté le sont d’autant plus, comme certains espaces ruraux isolés, certaines périphéries de grandes métropoles et la question des régions touristiques sur laquelle nous reviendrons. Il faut différencier richesse et pauvreté sociales et territoriales : on peut être riche dans une région pauvre et pauvre dans une région riche, ce qui complique la lecture des inégalités et des dispositifs qu’on met en place pour y répondre.

Dans le cadre de l’étude réalisée pour Terra Nova, nous avons, interrogé la vice-présidente compétente de la région Bretagne, où les initiatives en matière de réciprocité sont extrêmement intéressantes. Malheureusement, la réciprocité est un peu pour l’instant une couche en plus dans l’action publique, nous recommandons d’en faire un principe directeur de l’action publique territoriale. Sur ce point, nous constatons un large consensus dans les milieux académiques mais aussi techniques, parmi les directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des services de collectivités.

Je souhaiterais également préciser qu’en tant que chercheurs nous essayons d’évoluer avec beaucoup d’humilité, et nous pouvons également faire preuve de biais cognitifs comme tout un chacun, et nous sommes là pour les confronter avec vos retours.

M. Pierre Monzani. – Nous estimons le coût de la crise, tous départements confondus à 1,8 milliard d’euros au moment où je vous parle. Il n’y a eu aucune compensation puisque nous avons une clause de sauvegarde qui ne fonctionnait pas. Nous aurons d’ailleurs une réunion au Sénat pour savoir comment nous pourrions avoir une garantie contre le terrible effet ciseaux résultant de l’écart entre nos ressources et nos dépenses, notamment sociales.

Le coût de la crise est différent selon les territoires, mais surtout, comme l'a dit M. Delpirou, les territoires n'ont pas le même niveau de richesse. L'ADF a d'ailleurs mis en place avant la crise, et nous l'avons maintenu, un système de péréquation horizontale à hauteur de 1,6 milliard d'euros, mécanisme très précieux notamment pour nos amis ruraux. Autre indicateur, nous avons aujourd'hui, tous territoires confondus, une hausse du RSA en moyenne de 7 % sur une année, mais, hélas, lorsque le dispositif de l'allocation chômage se terminera pour les personnes qui ont perdu leur emploi pendant la crise, lorsque les perfusions diverses vont cesser, nous nous attendons à un bond de la dépense liée au RSA à deux chiffres. Les départements n'ont par ailleurs plus de fiscalité à leur main, ce qui pose un vrai problème pour faire face à cette situation et à un effet ciseaux dès 2022.

Le bureau de l'ADF n'a pas pris position sur le *pass* sanitaire. Les élus ne voient pas d'obstacle majeur au principe lui-même : sur certaines destinations on ne peut pas débarquer de l'avion sans vaccin contre la fièvre jaune, il peut donc être logique, au pays de Pasteur et dans le même esprit, de mettre en place un *pass* sanitaire. Si la décision intervient au niveau des préfets, il faudra qu'ils la prennent en étroite concertation avec les élus, notamment le maire qui a une connaissance fine de son territoire.

Enfin, le problème de l'épée de Damoclès pénale, qui pèse à la fois sur le Gouvernement et sur les exécutifs locaux, est une question qui mériterait tout un débat car elle est essentielle. On ne peut pas gérer une crise de cette ampleur si on est obsédé par le fait qu'un juge peut débarquer dans notre bureau de décideur.

M. André Laignel. – Gageure que de répondre aux problèmes financiers des collectivités en une minute ! Manifestement la crise économique et la crise sociale sont plus devant nous que derrière nous je le crains, et c'est un avis partagé par tous les élus.

Au sujet des finances locales, pour ce qui concerne les maires et présidents d'EPCI de France, nous estimons à 6 milliards d'euros le coût de la crise sanitaire pour les collectivités territoriales, ce qui intègre trois éléments :

- tout d'abord, les pertes fiscales. Il nous reste un peu de fiscalité, contrairement aux départements, mais qui va être très largement amputée, à la fois par les réformes fiscales en cours, mais aussi par la crise économique et sociale ;

- ensuite, les pertes tarifaires. Contrairement aux entreprises, quand on ferme un établissement public comme un établissement culturel ou une piscine, nous continuons à payer les personnels qui relèvent de la fonction publique territoriale. Nous n'avons pas la possibilité de bénéficier du chômage partiel. Nos pertes tarifaires sont considérables. Elles représentent presque la moitié des 6 milliards d'euros de pertes. Or, sur ces différents domaines, l'État est aux abonnés absents et s'obstine à refuser de prendre en compte les pertes tarifaires des communes et des intercommunalités ;

- enfin, les dépenses nouvelles. J'ai déjà eu l'occasion de parler des masques, c'était indécemment : pour beaucoup de communes, moins de 20 % du coût a été pris en charge. Les collectivités les plus rapides ont été les plus pénalisées car les indemnités n'ont commencé à courir qu'à partir d'une certaine date. Il est d'ailleurs invraisemblable que cette date soit celle d'un discours du président de la République : une véritable innovation dans l'élaboration du droit dans notre pays ! La question du coût de mise en place des centres de vaccination a été évoquée. La compensation proposée par l'État, par exemple dans le cas de ma ville, est ridicule, c'est une aumône. Et cela n'a aucun rapport avec les engagements

financiers de ma commune pour le centre de vaccination, alors même que c'est un centre qui va servir à tout un espace, à tout un territoire et pas seulement à ma ville-centre.

Il y a un vrai problème financier pour les collectivités territoriales et cela aura des répercussions sur nos autres dépenses. Déjà, la plupart des villes ont baissé considérablement leur capacité d'autofinancement dans le budget 2021 qu'elles ont voté : cela veut dire qu'elles ne pourront pas participer au nécessaire effort de relance économique de notre pays. Je pense que c'est une erreur de la part de l'État de ne pas prendre en compte cette capacité. Je rappelle que les collectivités territoriales représentent une part importante des investissements dans notre pays, et les communes, au sein de l'ensemble des collectivités territoriales, en représentent les deux tiers à elles seules. Il y a là un vrai problème pour l'avenir de nos territoires, leur modernisation, et la réponse aux attentes de nos concitoyens.

M. Bernard Jomier, président. – Merci, Mesdames et Messieurs les représentants d'élus pour vos contributions. À travers vous, je souhaiterais remercier l'ensemble des élus locaux, je le disais au début de nos échanges, ils sont très nombreux à répondre à notre questionnaire, qui sera encore en ligne durant une dizaine de jours. Nous aurons là un gros travail d'analyse à effectuer ensuite, mais cela montre que c'est une problématique qui touche au cœur des préoccupations de l'ensemble des élus. Merci Monsieur Delpirou pour votre contribution passionnante à notre débat.

Dans quelques minutes nous reprendrons sur le thème voisin des spécificités territoriales de la lutte contre la pandémie, avec la situation en milieu rural, celle des élus du littoral et de la montagne, avec un certain nombre de questions qui ont déjà été évoquées lors de cette première table ronde.

La réunion est close à 11 h 00.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site de Public Sénat. Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Audition « Spécificités territoriales de la lutte contre la pandémie » (sera publié ultérieurement)

M. Bernard Jomier, président. – Nous poursuivons nos travaux consacrés à la dimension territoriale de la crise sanitaire, à ses conséquences sur les relations institutionnelles entre l'État et les collectivités territoriales. Après avoir entendu les grandes associations « généralistes », nous nous intéressons maintenant à trois territoires spécifiques : les zones rurales, le littoral et la montagne.

Contrairement à d'autres pays, par exemple l'Italie où les déplacements sont autorisés au-delà des limites communales et dans un rayon de 30 kilomètres pour les habitants des communes de 5 000 habitants ou plus, la France n'a jamais fait le choix de traiter différemment certaines collectivités selon un principe démographique. Les règles sur mesure qui ont été mises en place dans certaines métropoles ou territoires d'outre-mer ont visé à intensifier la lutte contre l'épidémie, non à permettre un aménagement des contraintes aux spécificités de certains territoires.

C'est pourquoi il nous est apparu important de dresser un bilan différencié de la gestion de la crise sanitaire, de vos attentes et propositions, notamment dans la perspective de

l'examen du projet de loi dit « 4D ». Sous quelle forme ce texte peut-il enraciner dans le paysage institutionnel les nouvelles modalités d'action et les nouvelles solidarités qui ont émergé depuis un an ? Autant d'enjeux sur lesquels nous serons très attentifs à votre regard.

Merci d'avoir répondu à notre invitation. Je vous propose d'intervenir chacun pour un propos liminaire de cinq minutes environ. Puis, je donnerai la parole à nos deux rapporteurs, Jean-Michel Arnaud et Roger Karoutchi, et à l'ensemble de nos collègues qui souhaitent vous poser des questions. Je vous précise que notre table ronde est ouverte à la presse et retransmise sur Public Sénat.

Mme Nadine Kersaudy, secrétaire générale adjointe de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), maire de Clédén-Cap-Sizun. – Les élus ruraux ont le sentiment d'être les oubliés du Gouvernement, et ce depuis longtemps, même si la crise des Gilets jaunes a été le révélateur. Or la France étant une et indivisible, tous les territoires devraient être traités de la même façon.

Le Finistère, territoire périphérique, a été plus faiblement affecté par la pandémie que d'autres territoires, même si le taux d'incidence a légèrement augmenté à Brest ces derniers jours, selon les chiffres transmis lors des points réguliers avec la préfecture. Cette différenciation aurait justifié un examen spécifique de l'évolution de la circulation du virus, afin de nous donner des éléments de réponse. Doit-on déconfiner par groupes d'intercommunalités ? Il est plus judicieux de raisonner au niveau d'un département. Dans ma commune, qui dispose de 13,6 kilomètres de sentiers côtiers, la règle des 10 kilomètres impose une attestation dérogatoire pour se déplacer à l'extrémité du territoire communal.

Le binôme maire-préfet fonctionne, mais pas dans tous les départements ruraux. Faut-il l'institutionnaliser ? Je n'en suis pas certaine, car lorsque les choses se passent bien, il n'est pas nécessaire de légiférer. Et nous attendons toujours la mise en œuvre concrète de mesures pourtant écrites noir sur blanc... Si les décisions émanaient des exécutifs locaux, seraient-elles mieux acceptées ? Rien n'est moins sûr. J'en veux pour preuve l'exemple de cette falaise qui s'est effondrée sur une cale dont nous avons interdit par un arrêté l'accès, pourtant utilisé dimanche dernier par de nombreux plaisanciers. J'ai dû demander l'intervention du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

Concernant les relations avec nos partenaires institutionnels, certains de mes collègues entretiennent des relations particulières avec le recteur d'académie. Pour ma part, je ne le vois qu'une fois par an lors de la réunion de rentrée, mais j'ai des contacts enrichissants avec la directrice d'académie. Les Agences régionales de santé (ARS) se comportent comme des organismes d'État qu'elles ne sont pas. Je pense en particulier aux nouveaux élus dont le début de mandat s'est révélé chaotique en raison d'une information qui laisse parfois à désirer. La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 a identifié un certain nombre de points, mais l'État a encore beaucoup à apporter en matière de transparence.

Pour ce qui est des soutiens de l'État aux territoires ruraux – André Laigniel a évoqué ce point lors de la précédente table ronde –, de nombreux élus de communes rurales se plaignent d'avoir été contraints de fermer des structures communales ou intercommunales sans aucune compensation financière de l'État.

Le Finistère ayant été relativement préservé d'un point de vue sanitaire, le premier confinement et l'absence de différenciation ont été mal vécus par les locaux, d'autant que les Bretons ont respecté la règle des 10 kilomètres – la circulation peu dense sur la RN 165 en est

la preuve – et appliquent systématiquement les gestes barrières. Mais avec le retour des touristes, il faut bien préciser les règles. En résumé, oui, à la différenciation, mais sa mise en œuvre se fait attendre...

M. Yannick Moreau, président délégué de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL), maire des Sables-d'Olonne et président des Sables-d'Olonne Agglomération. – Merci de donner la parole aux élus du littoral par la voix de l'ANEL dont je représente le président Jean-François Rapin. Je suis très heureux de participer à cette audition pour faire part des préoccupations partagées par l'ensemble des élus du littoral métropolitain ou ultra-marin, dont les spécificités locales sont parfois oubliées par l'État.

Notre souci principal est la consécration, dans un cadre national défini, du principe d'adaptation des mesures aux réalités locales, plutôt que l'instauration d'un régime unique sur le littoral français ou telle ou telle catégorie de territoires.

Nous sommes pour la plupart maires de stations balnéaires où l'économie touristique est essentielle. Les disparités dans la mise en œuvre des dispositions nationales sont très importantes, car une règle générale serait inopérante ou incompréhensible sur l'ensemble des plages et des littoraux français. Les communes qui disposent de plages urbaines n'ont rien à voir avec les communes riveraines d'un littoral sauvage sur des dizaines de kilomètres. Aux Sables-d'Olonne, la plage urbaine centrale de 4 kilomètres est totalement différente des plages sauvages avoisinantes. L'approche doit donc être distincte concernant l'obligation du port du masque. Aujourd'hui, face à la disparité de décisions sur le littoral français, nos concitoyens ont du mal à s'y retrouver. Les contaminations étant un peu plus faibles en milieu ouvert, il faut une mesure sanitaire compréhensible pour qu'elle soit acceptable.

Comme l'a dit tout à l'heure le représentant de l'Association des maires de France, les graves conséquences financières de la crise sanitaire pour les communes du littoral n'ont pas été suffisamment prises en compte par l'État. Les entreprises ont été bien soutenues, j'espère qu'elles le seront à nouveau en 2021 pour survivre à cette nouvelle phase de déconfinement. Je suis inquiet, car les pertes subies n'ont pas du tout été compensées, avec un effet cumulatif lié à la disparition de la taxe d'habitation. Les services de l'État minorent le problème et établissent une comparaison entre 2020 et 2017. Or dans les communes littorales, dont la dynamique de base est par définition plus importante que celle des communes rurales, la compensation n'est pas possible. La seule ville des Sables-d'Olonne enregistre un déficit de 3 millions d'euros en 2020, ce qui se traduira par une baisse des investissements d'avenir, un accompagnement de la relance économique moins efficace et le ralentissement du tourisme rural sur le littoral.

M. Pierre Bretel, délégué général de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM). – Merci de votre invitation. Je vous prie d'excuser l'absence de Jeanine Dubié, député des Hautes-Pyrénées, Pascale Boyer, député des Hautes-Alpes et secrétaire générale de l'ANEM, ainsi que Jean-Pierre Vigier, député de la Haute-Loire et vice-président de l'ANEM, tous trois étant retenus par leurs obligations au Palais-Bourbon.

Les élus font tous le même constat. La situation de la montagne est très spécifique, en ce qu'elle est marquée par la saisonnalité, avec une activité très différenciée entre l'hiver et l'été et concentrée sur quatre mois. Contrairement à ce que d'aucuns peuvent penser, tout l'écosystème de la montagne a été affecté par la décision administrative de fermer les remontées mécaniques. Le chiffre d'affaires lié au tourisme, qui avoisine les 11 milliards

d'euros chaque année, a subi un premier coup de semonce avec la fermeture décidée le 15 mars, soit une diminution de 15 % à 20 % du chiffre d'affaires. La saison entière sera une saison blanche.

Nous avons été choqués par le traitement qui nous a été infligé, en dépit de la concertation très en amont avec les pouvoirs publics à laquelle avaient participé tous les acteurs de la montagne. Nous tenons néanmoins à rendre hommage à Jean-Baptiste Lemoyne, qui a été extrêmement réactif et compréhensif dans son accompagnement. Nous avons beaucoup travaillé sur les protocoles à mettre en place en vue de l'ouverture des remontées mécaniques. Le Premier ministre a salué ce travail quelques jours avant l'intervention du Président de la République, début d'un véritable supplice chinois durant lequel on ne nous disait rien de tangible. Nous ne demandons pas l'ouverture envers et contre tout des remontées mécaniques, mais nous recherchons juste de meilleures conditions pour accueillir des vacanciers. Et nous déplorons que le prétexte à la fermeture ait été la diffusion éventuelle du virus en pleine montagne, alors qu'en Suisse aucune trace de *cluster* n'a été déplorée. La différenciation territoriale doit donc être effective.

De surcroît, c'est tout un territoire qui est fortement affecté : non seulement les stations, mais aussi les vallées qui sont dépendantes de l'activité en station, l'agriculture ou encore le tourisme. Dans le même temps, les aides des pouvoirs publics qui se sont, reconnaissons-le, fortement mobilisés ont permis de survivre, mais ne compensent pas les pertes. Il reste des « trous dans la raquette » dans des secteurs comme le tourisme et l'hébergement, avec le risque de fermeture de certaines résidences et des conséquences qui en découleront durant des décennies.

La loi Montagne du 9 janvier 1985 reconnaît le droit à la différence par le biais d'un arsenal législatif et réglementaire propre à ces territoires de montagne, notamment pour le statut des saisonniers. Un travail important doit être réalisé pour en finir avec « l'incantatoire » des pouvoirs publics en matière de différenciation. Encore faut-il, outre la volonté du législateur, que les administrations intègrent au quotidien ce droit à la différence.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Merci de vos témoignages qui font écho à ceux d'autres associations généralistes : cette épidémie a entraîné des conséquences pour de nombreuses filières sur les différents types de territoires. J'ai bien entendu que la situation des territoires ultra-marins, notamment les plus éloignés comme la Nouvelle-Calédonie ou la Guyane, était spécifique.

En tant qu'élu de montagne, je voudrais réagir au propos de M. Bretel au nom de l'ANEM. Le malaise résulte principalement de l'incompréhension suscitée par un processus d'engagement très fort sur les protocoles, validé presque au plus haut niveau pour être déjugué à la dernière minute par le plus haut niveau. S'il devait y avoir un rebond de l'épidémie, sur quels éléments pouvons-nous jouer pour que la situation ne se reproduise pas ? À quel niveau avons-nous péché pour que notre dossier sur la poursuite de l'activité en montagne ne soit pas suffisamment convaincant ? La décision prise en Conseil d'État confirmant la légalité de la décision du Gouvernement laisse songeur quand on sait qu'une étude concernant l'impact de la crise sur l'activité des sports d'hiver a montré qu'en Allemagne et en Suisse une partie des domaines skiables sont restés ouverts sans que le nombre de *cluster* augmente. Les endroits où la fréquentation touristique a le moins baissé sont ceux où la prévention sanitaire a été forte et territorialisée et les remontées maintenues, même si l'écosystème de l'accueil et de la restauration était à l'arrêt.

Notre mission d'information attend de votre audition des recommandations pour faire sauter le dernier verrou, et convaincre le Président de la République que l'on peut faire confiance aux territoires dès lors que les protocoles sont bien conçus.

Plus généralement, comment faire en sorte que dans ce pays, ce ne soit pas seulement la tête de pont qui décide ? Dans le cas des remontées mécaniques, la filière avait pris toutes les précautions nécessaires. Vaste question, sur laquelle je souhaiterais obtenir votre réaction.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Pour ma part, je ne m'aventurerai pas sur les décisions à laisser au Président de la République... Il ressort de vos propos, qui sont ceux de l'ensemble des associations d'élus, que les territoires de montagne, du littoral, etc. n'ont pas la même vie que les métropoles. Nous sommes d'accord : dans le Finistère, on ne réagit pas de la même manière qu'en Île-de-France ou en Moselle. Sur les littoraux, il y a les plages urbaines et les plages naturelles ; la Méditerranée, l'Atlantique et la Manche. Réagit-on de la même manière dans le Massif central et les Pyrénées ? La densité du tourisme, les équipements sont-ils les mêmes ?

Notre mission d'information se rend compte au fil de ses travaux que les différenciations territoriales sont à tous les niveaux, et que les décisions nationales ne correspondent pas à la vie des territoires. Il est absurde de mettre les habitants de territoires moins denses au même régime que les habitants des zones urbaines.

Tous les pays d'Europe et du monde n'ont pas pris les mêmes décisions : nous l'avons vu pour les remontées mécaniques et les ouvertures de stations. Cela permet les comparaisons. Y a-t-il eu des clusters dans les pays qui ont laissé ouvertes leurs zones littorales ? Il en va de même pour la montagne.

Peut-on attraper le virus en se promenant seul dans la campagne ? Il faut que les pouvoirs publics prennent en compte les faits scientifiques, géographiques, humains dans l'application des règles. Élu d'Île-de-France, je suis le premier à admettre qu'avec nos douze millions d'habitants, la capacité de propagation du virus est énorme sur notre territoire.

Compte tenu de la diversité de vos territoires, seriez-vous prêts à mettre en place des réglementations différenciées par zone de risque, sur la base de critères scientifiques, notamment la densité ?

Cet été, les plages seront très probablement ouvertes, et il me semble difficile d'y imposer le port du masque. S'il n'y a pas de cluster, sur les plages ou en montagne, cela montrera que l'on a eu tort d'uniformiser la réglementation sur tout le territoire. Ne vaut-il pas mieux procéder à une différenciation en fonction de critères objectifs ?

M. Bernard Jomier, président. – L'unicité dans la différenciation, voilà une question d'importance...

M. Pierre Bretel. – La réponse est dans la question : il faut territorialiser la décision. Nous avons été confrontés à un phénomène que nous connaissons bien : un regard dominant et urbain sur nos territoires. En voici un exemple. Entre la fin novembre et le début décembre, lorsque nous élaborions des protocoles pour les remontées mécaniques pourtant validés par les préfets et le Gouvernement, les autorités nous ont opposé un argument qui illustre parfaitement leur méconnaissance de la vie des territoires. On nous a en effet prédit,

en cas d'ouverture des remontées mécaniques, un afflux de jambes cassées aux urgences de l'hôpital de Chambéry, qui produirait un engorgement du service avec le covid. Or en montagne, 95 % de la traumatologie est traitée par les médecins de ville... C'était un faux prétexte pour justifier la fermeture des remontées mécaniques. Les locaux, qui savaient à quoi s'en tenir, étaient pourtant inaudibles parce que leur discours ne collait pas avec la représentation des agences régionales de santé et des ministères.

Nous ne connaissons que trop ce regard lointain sur nos territoires. La concertation locale doit devenir une réalité : faisons confiance à l'intelligence et à la responsabilité territoriale. La différenciation ne doit pas être la discrimination territoriale, comme nous l'avons vécu avec la fermeture des remontées mécaniques.

M. Yannick Moreau. – Oui, mille fois oui, adaptons les mesures aux réalités locales, avec un cadre national définissant plusieurs catégories en fonction d'indicateurs comme le taux d'incidence. À l'intérieur de ces catégories, une capacité d'adaptation beaucoup plus grande serait donnée aux maires. Le problème de fond mis en exergue par cette crise est l'absence de confiance de l'État, et parfois des autorités départementales, vis-à-vis des maires. Ces derniers sont bien sûr impliqués dans la lutte contre la pandémie, mais veulent aussi faire vivre leur territoire de manière raisonnable et responsable.

Il faut adapter les décisions aux réalités topographiques, sociologiques, économiques puisque les modes de vie sont différents sur l'Atlantique, sur la Manche ou en montagne. Les élus de terrain sont les mieux placés pour adapter les règles aux circonstances particulières de leur commune.

On parle souvent du couple préfet-maire. L'un des items du questionnaire que vous nous avez envoyé portait sur l'opportunité de son institutionnalisation. Pour moi, la question est plutôt la vie de ce couple, qui doit reposer sur la confiance. Or nous avons l'impression partagée, sur l'ensemble des littoraux français, que les maires sont toujours suspects de défendre des intérêts locaux alors qu'ils sont avant tout raisonnables et responsables, sur le plan sanitaire comme économique.

Mme Nadine Kersaudy. – Je m'associe entièrement aux propos de mes collègues.

En 2019, j'ai participé à un colloque à l'Assemblée nationale sur la différenciation territoriale dans la révision de la Constitution. Consultées, les collectivités ont insisté sur la confiance à donner aux élus de terrain. Depuis, la pandémie a encore davantage mis en relief la nécessité d'une différenciation, sur la base de critères bien définis. L'application de la loi Littoral est très différente dans le Midi et en Bretagne ; il en va de même pour la loi Montagne. Quels terrains constructibles resteront disponibles dans nos communes rurales de Bretagne, avec l'afflux de citoyens que nous constatons ? N'oublions pas qu'il y aura un retour à la normale, et que la différenciation devra continuer à s'appliquer.

M. Bernard Jomier, président. – La question du port du masque sur le littoral fait écho à celle de l'évolution de nos connaissances sur les modes de transmission, qui nous impose de réviser les règles. Ainsi, il est désormais établi que la transmission du virus est très difficile à l'air libre, le phénomène d'aérosolisation étant très limité en extérieur. Au début de la crise, il avait pourtant été proposé d'imposer une distance de dix mètres aux joggeurs ! En se promenant sur la plage, la probabilité de transmettre le virus est en réalité très proche de zéro, hors circonstances exceptionnelles comme un grand rassemblement.

Comment voyez-vous la suite ? Allez-vous demander la fin de l'obligation du port du masque en extérieur ? Faut-il confier la décision au maire ? On se rappelle qu'au début de l'épidémie, le maire de Sceaux, qui avait voulu l'imposer sur sa commune, avait vu sa décision retoquée par le Conseil d'État.

Des dispositifs de compensation des pertes ont été mis en place, mais vos communes ont été très affectées par les pertes de recettes touristiques. Comment s'engage le dialogue sur cette question ?

M. Yannick Moreau. – En matière de port du masque, l'État est condamné à faire confiance aux maires. Il y a une grande diversité de plages, sur le plan de la fréquentation ou des caractéristiques topographiques. Aux Sables-d'Olonne, un 14 juillet après-midi avec un coefficient de marée important, 20 000 personnes veulent s'installer sur une bande de plage de cinq mètres de large. Ce n'est évidemment pas la même situation que sur une plage dunaire sauvage. Les maires sont les mieux placés pour mesurer les risques ; une règle générale n'est pas pertinente.

L'an dernier, à l'époque des grandes marées, j'ai été contraint de fermer la plage les après-midi du week-end. En l'état des connaissances scientifiques, c'était une précaution prise à contrecœur mais nécessaire. Aucun cluster ne s'est déclaré dans la station balnéaire en 2020. J'ignore si les variants rendront le risque plus important sur nos plages, mais je revendique le droit, pour les maires de stations littorales, d'adapter la règle nationale aux circonstances topographiques et sociologiques de leurs plages.

Les déficits budgétaires liés à la crise sanitaire dans les stations littorales, notamment celles qui avaient des bases dynamiques entre 2017 et 2020, ne sont absolument pas compensés. Ma ville a perdu 3 millions d'euros en termes de baisses de recettes et de surcoûts en 2020. À titre indicatif, une journée de fermeture de nos deux casinos coûte 10 000 euros à la ville...

Mme Nadine Kersaudy. – Un grand nombre de petites communes possédant des équipements touristiques – hébergements de groupe, camping, piscines, cures – n'ont reçu aucune réponse du Gouvernement à la question de la compensation. C'est une remontée constante.

Comme Yannick Moreau, j'estime qu'il appartient aux maires de décider d'imposer, ou non, le port du masque, dans des communes rurales qui sont peu denses.

M. Pierre Bretel. – Il est évident que la décision d'imposer le port du masque doit revenir au maire, qui connaît les habitants de sa commune et ceux qui la fréquentent. De plus, si le risque sanitaire s'installe dans la durée, nous n'arrêterons pas nos activités. D'où l'importance des protocoles et de l'intelligence territoriale.

À ce jour, il est impossible d'évaluer précisément l'impact financier de la crise sur les communes de montagne. En tenant compte de la seule l'activité touristique, c'est une catastrophe. Un filet de sécurité a été mis en place, dont 43 % des bénéficiaires sont des stations de tourisme, mais il est impossible d'isoler les stations de montagne dans ce total. Nous attendons les chiffres de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Nous demandons des décisions urgentes au prochain conseil interministériel du tourisme, qui doit se réunir fin mai ou début juin. Il faut sauver le soldat Station ! La dernière

saison a été entièrement blanche - ou noire... Sans mesures pour amorcer la saison d'été et la prochaine saison d'hiver, nous allons à la catastrophe. Pandémie ou pas, des stations fermeront. Il faut des mesures immédiates pour les maintenir opérationnelles.

À plus long terme, il faut préparer les mutations liées au changement climatique. Contrairement à un préjugé courant, le ski de belles années devant lui, même si en certains endroits il est temps d'envisager une diversification des activités ou une transition. Cela ne s'improvise pas, et réclame des mesures de solidarité de l'État. Sinon, des dizaines de stations fermeront, avec un effet domino sur l'emploi dans tout le territoire.

Le Premier ministre a annoncé un programme pour la montagne. Les élus de la montagne se sont réunis en octobre dernier à Corte, à quelques jours du deuxième confinement – sans aucune contamination, je tiens à le signaler. Nous avons été déçus par le message vidéo du Premier ministre, qui réduisait la montagne au tourisme ; or le ski est certes une locomotive, peut-être menacée par endroits, mais l'activité économique de nos territoires ne s'y résume pas. Lorsque l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a sollicité nos propositions pour le programme Montagne, nous avons été volontairement hors-sujet, car à nos yeux le programme doit couvrir l'ensemble des aspects de la vie en montagne. Les pouvoirs publics ont fini par se rendre compte que la problématique était plus vaste.

Il y a donc un champ financier et économique à consolider, en nous donnant les moyens d'une vision à court, moyen et long termes.

M. Bernard Jomier, président. – Je vous remercie pour vos contributions particulièrement claires.

M. Yannick Moreau. – Je souhaite relayer une demande des élus du littoral, également portée par Jean-François Rapin. Les marins qui assurent le transport de passagers, de marchandises devraient être éligibles à la vaccination. Merci d'appuyer cette demande auprès du ministère de la santé.

M. Bernard Jomier, président. – Cette demande paraît en effet tout à fait légitime.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site de Public Sénat. Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à midi.

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

Mercredi 12 mai 2021

- Présidence de M. Jean-Marc Boyer, président -

La réunion est ouverte à 13h35.

Audition de MM. Victor Grammatyka, président de l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (Unrep), Thierry Defaix, vice-président, et Laurent Carles, directeur (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition 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 14h50.

Audition de MM. François Beaupère, deuxième vice-président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et président de la Chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire, et Gilbert Guignand, secrétaire-adjoint de l'APCA et président de la Chambre régionale Auvergne Rhône-Alpes (sera publiée ultérieurement)

La réunion est ouverte à 17h45.

Le compte rendu de cette audition 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 18h45.

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

Mardi 11 mai 2021

- Présidence de M. Jean Hingray, président -

La réunion est ouverte à 16 h 45.

Audition de Mme Bénédicte Legrand-Jung, adjointe au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, M. Stéphane Rémy, sous-directeur chargé des politiques de formation et du contrôle et Mme Cécile Charbaut, adjointe au sous-directeur en charge des parcours d'accès à l'emploi

M. Jean Hingray, président. – Mes chers collègues, nous entendons cet après-midi Mme Bénédicte Legrand-Jung, adjointe au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, qui est accompagnée de M. Stéphane Rémy, sous-directeur chargé des politiques de formation et du contrôle, et de Mme Cécile Charbaut, adjointe au sous-directeur chargé des parcours d'accès à l'emploi.

Mme Bénédicte Legrand-Jung, adjointe au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle. – Je commencerai par un certain nombre de constats concernant la situation des jeunes sur le marché du travail.

Le taux de chômage des jeunes est très élevé, notamment pour les moins qualifiés. Fin 2020, ce taux était 2,3 fois supérieur à celui de la population générale. Le nombre des jeunes sans emploi ni formation est très important : on dénombre près de 1 million de jeunes sans emploi ni formation initiale ou professionnelle, les fameux NEET – *Not in Education, Employment or Training*. Le nombre des jeunes travailleurs précaires est, quant à lui, de l'ordre de 320 000 environ.

On sait par ailleurs qu'une part importante de cette population n'est pas accompagnée par le service public de l'emploi, ce qui soulève évidemment des problèmes en termes de repérage, et n'est pas indemnisée par l'assurance chômage.

Les jeunes se trouvant dans une situation de grande précarité sociale et financière cumulent, non seulement un handicap en matière d'accès à l'emploi, lié à leur niveau de qualification, mais aussi des handicaps sociaux : ils sont souvent confrontés à des problèmes de logement et de santé. Ce n'est pas un hasard si les jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou des zones de revitalisation rurale (ZRR) sont surreprésentés.

Il existe en outre une problématique spécifique aux jeunes mineurs : 60 000 jeunes âgés de seize et dix-sept ans sont sans emploi ni en formation.

Enfin, il faut évoquer les conséquences sociales de la crise économique et sanitaire sur la situation des jeunes, en particulier les effets de la non-crédation d'emploi et du gel des embauches dans les entreprises. En période normale, le nombre des jeunes entrant sur le marché du travail s'élève à 750 000 en moyenne chaque année.

L'ensemble de ces constats a conduit le Gouvernement à mettre en place, dans le cadre du plan France Relance, un plan très ambitieux en faveur des jeunes, le plan « 1 jeune, 1 solution », doté de plus de 9 milliards d'euros, qui mobilise un éventail très large de dispositifs pour répondre aux problèmes rencontrés par les jeunes. Dans cette perspective, nous sommes particulièrement attentifs aux conditions de mise en œuvre opérationnelle et territoriale des mesures envisagées et à leur accessibilité pour les jeunes.

La politique menée par le ministère du travail et de l'emploi en faveur de l'insertion des jeunes est centrée autour de trois axes.

Le premier axe majeur concerne les mesures visant à favoriser un accès direct à l'emploi. C'est notamment le cas *via* le développement de l'apprentissage et de la formation par alternance. Celle-ci permet à tous les jeunes dès seize ans, voire dès quinze ans dès lors que ceux-ci ont achevé leur scolarité au collège, d'alterner un enseignement théorique en centre de formation des apprentis (CFA) et un enseignement pratique en entreprise, format qui peut être particulièrement adapté à des jeunes qui considèrent que l'enseignement scolaire est contraignant.

La formation par alternance offre aux jeunes la possibilité de bénéficier d'une rémunération, ce qui n'est pas négligeable pour des individus en quête d'émancipation et d'autonomie. Cette formation est gratuite et garantit l'accès à un certain nombre d'autres avantages, comme par exemple une aide au permis de conduire.

L'alternance a été profondément modifiée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, tant en ce qui concerne les relations entre l'employeur et l'apprenti que son financement. La réforme vise à développer l'apprentissage pour faciliter l'emploi et l'insertion des jeunes, en levant les freins au développement des CFA, en centrant la formation sur les pratiques des entreprises et en l'adaptant à leurs besoins. Dans ce cadre, une attention particulière a été portée aux publics les plus fragiles, comme les jeunes travailleurs handicapés, pour lesquels la durée du contrat peut être étendue d'un an par rapport aux jeunes non handicapés.

Je citerai également l'exemple de la prépa apprentissage. Ce dispositif, qui a fait l'objet d'appels à projets financés dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC), a pour objet d'offrir aux jeunes un parcours dans la durée, sécurisé, modulable en fonction de leurs besoins, ce qui leur permet de travailler sur leurs prérequis et leurs compétences relationnelles. Il s'agit de limiter les ruptures prématurées de contrats d'apprentissage.

Dans le cadre de la crise sanitaire, le Gouvernement a souhaité amplifier les efforts en matière d'apprentissage au travers de plusieurs actions.

Je pense tout d'abord à l'aide à l'embauche de jeunes en contrat de professionnalisation, qui s'élève à 5 000 euros pour les apprentis mineurs et à 8 000 euros pour les majeurs. Cette aide financière a été prolongée jusqu'à la fin de l'année 2021.

L'effort porte en priorité sur les apprentis dont les niveaux de qualification sont les plus bas. Ainsi, les entreprises de moins de 250 salariés recrutant des jeunes jusqu'au niveau du bac peuvent bénéficier, le cas échéant, au terme de la première année du contrat d'apprentissage, d'avantages financiers exceptionnels. Par ailleurs, le délai de signature d'un contrat d'apprentissage avec une entreprise a été prolongé de trois à six mois après le début de

la formation en CFA, et le forfait de premier équipement de 500 euros par apprenti a été étendu à l'achat de matériel informatique pour lutter contre la fracture numérique.

Au-delà de l'apprentissage, plusieurs aides directes à l'embauche des jeunes ont été mises en œuvre.

C'est le cas de l'aide à l'embauche des jeunes, prévue du 1^{er} août 2020 au 31 mai 2021, qui est destinée à l'ensemble des entreprises embauchant un jeune de moins de vingt-six ans dans la limite de 1,6 SMIC. Cette aide peut atteindre 4 000 euros pour des embauches en CDD de plus de trois mois ou en CDI.

Les emplois francs sont un autre exemple. Ils font l'objet d'une expérimentation depuis 2018. Désormais généralisé, ce dispositif géré par Pôle emploi facilite le recrutement de personnes résidant dans les QPV par une aide aux employeurs qui les embauchent en CDD de plus de six mois ou en CDI. Afin de maintenir un avantage pour les jeunes résidant en QPV, le montant de l'aide a été bonifié, pour les embauches intervenues à partir du 15 octobre 2020, pour atteindre 7 000 euros la première année pour une embauche en CDI.

Du mois d'août au mois de décembre 2020, environ 1,2 million de jeunes ont été recrutés en CDI ou en CDD, chiffre à peu près équivalent à celui que l'on observait sur la même période en 2018. Nous avons donc réussi à protéger les jeunes de moins de vingt-six ans durant la crise sanitaire, l'apprentissage ayant évidemment beaucoup contribué à ces bons résultats, puisque plus de 500 000 contrats d'apprentissage ont été conclus en 2020. Ce chiffre s'inscrit dans la dynamique que l'on observait déjà en 2019, avec une augmentation de 16 % du volume des contrats sur l'année.

Le deuxième axe des politiques d'insertion concerne le développement de la formation professionnelle des jeunes en recherche d'emploi.

Les efforts déployés ont été confortés dans le cadre du PIC. Sur la période 2018-2022, notre objectif est de former 2 millions de jeunes demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés supplémentaires, moyennant un investissement financier significatif. Le plan se décline au niveau territorial en lien avec les conseils régionaux dans le cadre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC). Aujourd'hui, on constate une forte augmentation du recours des jeunes demandeurs d'emploi à la formation, puisque les moins de trente ans représentent près de 40 % des nouveaux bénéficiaires.

Le renforcement de la formation professionnelle des jeunes se concrétise aussi au travers du plan « 1 jeune, 1 solution ». L'objectif est d'atteindre 100 000 entrées en formation préqualifiante ou qualifiante supplémentaires. Le pilotage de cette action se fait en lien étroit avec Pôle emploi et les missions locales pour la formation et l'emploi des jeunes, qui sont les prescripteurs en matière de formation professionnelle des jeunes.

La deuxième mesure importante en matière de formation repose sur la revalorisation du barème de la rémunération des stagiaires, prévue par la loi de finances pour 2021. Cette réforme est en cours : elle repose sur le constat que le niveau des rémunérations était désincitatif et que leur évolution dépendait de critères trop complexes. La revalorisation est nette : pour les jeunes mineurs, elle passe de 130 à 200 euros ; pour les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans, elle passe à 500 euros.

Troisième mesure, nous allons étendre le bénéfice de cette rémunération aux jeunes qui sont engagés dans les parcours d'accompagnement financés par le PIC.

Le troisième axe des politiques d'insertion, qui s'est lui aussi considérablement développé dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », s'articule autour des parcours d'accompagnement et d'insertion des jeunes les plus éloignés de l'emploi, notamment ceux qui cumulent les handicaps : faible niveau de qualification, mauvais état de santé, problèmes de logement ou de mobilité, par exemple.

On peut distinguer, dans un premier temps, les parcours mis en œuvre par les opérateurs du service public de l'emploi, à commencer bien sûr par les missions locales. Celles-ci sont notamment responsables des parcours contractualisés d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea), sorte de cadre de droit commun de l'accompagnement des jeunes. Il s'agit d'un cadre souple offrant à tous les jeunes un accompagnement par phase pour une durée qui peut aller jusqu'à vingt-quatre mois. Les jeunes peuvent alors bénéficier d'une allocation ponctuelle pour répondre à des besoins financiers spécifiques.

Les missions locales sont aussi chargées du déploiement de la Garantie jeunes, dispositif destiné aux jeunes en situation de précarité, très orienté sur leur expérience professionnelle, et dont la durée peut atteindre jusqu'à dix-huit mois.

Le plan « 1 jeune, 1 solution » se fonde sur des objectifs ambitieux, qui ont évidemment fait l'objet d'échanges avec l'Union nationale des missions locales (UNML) : il vise à doubler le nombre des jeunes accompagnés dans le cadre du dispositif de la Garantie jeunes en 2021 pour atteindre 200 000 jeunes ; il vise également à augmenter de 80 000 le nombre de jeunes engagés dans un Pacea pour passer à 420 000. Pour ce faire, un certain nombre de mesures ont été prises, et des moyens supplémentaires sont consacrés aux missions locales pour financer l'accompagnement des jeunes.

Le dispositif d'accompagnement intensif de Pôle emploi destiné aux jeunes éprouvant des difficultés d'accès à un emploi durable a par ailleurs été considérablement renforcé dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution » : l'objectif est que 240 000 jeunes puissent bénéficier de cet accompagnement intensif au cours de l'année 2021.

Enfin, nous prévoyons de mettre en place des mesures de sécurisation financière des parcours pour faire face à la hausse de la précarité financière des jeunes. Le Gouvernement a annoncé une revalorisation de l'allocation Pacea, dont le plafond a été porté de trois fois à six fois le montant mensuel du RSA sur une période de douze mois, et prévoit une aide équivalente pour les jeunes accompagnés par Pôle emploi ou par l'APEC, ainsi qu'à destination des jeunes diplômés ex-boursiers.

À côté des parcours suivis par les opérateurs du service public de l'emploi, il existe tout un catalogue de solutions proposées aux jeunes les plus éloignés de l'emploi.

Je pense aux contrats aidés. Pour les parcours emploi compétences (PEC) dans le secteur non marchand – associations et collectivités locales – l'objectif est de financer 80 000 PEC en 2021, en sachant que la prise en charge de l'État a été portée à 65 %. S'agissant du contrat initiative emploi (CIE) jeunes, contrat aidé du secteur marchand, sa durée potentielle a été allongée. Depuis la réforme de 2018, le cadre de ces contrats, notamment dans le secteur non-marchand, est plus qualitatif, avec un caractère plus insérant. On le constate sur les taux de sortie des bénéficiaires de ces contrats aidés.

Nous investissons aussi dans l'insertion par l'activité économique (IAE), *via* le recours aux structures d'insertion par l'activité économique. À souligner, l'existence d'un pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique qui vise à augmenter significativement le nombre d'entrées dans les parcours de retour vers l'emploi : l'objectif est d'atteindre 35 000 jeunes en 2021.

Enfin, il faut évoquer les dispositifs de soutien à la création d'activité, qui peuvent constituer une solution adaptée pour un certain nombre de jeunes. Un appel à projets visant à développer le travail indépendant et la création d'activité comme solution d'insertion a été lancé. Dans ce cadre, 15 000 parcours de jeunes pourront être financés.

Les jeunes peuvent en outre profiter de l'action de structures comme les établissements pour l'insertion dans l'emploi, les Epide, ou les écoles de la deuxième chance, qui sont soutenus dans le cadre du plan d'investissement des compétences.

Je souhaite enfin faire un point sur les dispositifs à destination des mineurs, notamment dans le cadre de l'obligation de formation, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2020 dans le cadre de la loi pour une école de la confiance de juillet 2019. Je citerai en particulier le programme « La Promo 16.18 » proposé par l'Agence pour la formation professionnelle des adultes, l'AFPA, qui vise à formuler des solutions pour les jeunes mineurs décrocheurs, en leur proposant un véritable sas de remobilisation de quatre mois.

Enfin, certains appels à projets financés dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences sont destinés à repérer les jeunes dits « invisibles ». Un premier appel à projets a permis de financer 237 projets destinés à accompagner près de 34 000 de ces jeunes. Le but est de faire émerger des méthodes d'approche innovantes pour repérer les jeunes concernés et les orienter vers les acteurs institutionnels de la prise en charge et de l'accompagnement.

La mise en œuvre opérationnelle de ces mesures est évidemment très importante. Le plan « 1 jeune, 1 solution » vise avant tout à garantir un accès effectif des jeunes et des entreprises aux mesures en vigueur.

Dans cette logique, une attention particulière est portée à la coordination des opérateurs du service public de l'emploi, notamment Pôle emploi et les missions locales, mais aussi les Cap emploi qui accompagnent les jeunes travailleurs handicapés. Cette politique fait l'objet d'un pilotage resserré au niveau territorial sous l'égide des préfets. Enfin, il faut mentionner certains outils comme la plateforme « 1 jeune, 1 solution », plateforme numérique destinée à proposer aux jeunes un accès simple et ergonomique à l'ensemble des solutions proposées dans le cadre du plan, mais également aux offres d'emploi et de stage.

Mme Agnès Canayer. – Ma première question porte sur la complexité des dispositifs existant sur le terrain : leur multitude ne nuit-elle pas à leur lisibilité ? Ne pensez-vous pas que certaines mesures, plus attractives, vont supplanter d'autres mesures pourtant intéressantes ?

Dans le cadre du dispositif prépa apprentissage, les rémunérations prévues n'ont pas encore été versées aux jeunes concernés : est-ce prévu dans un avenir proche ?

Ne pensez-vous pas qu'une meilleure coordination entre les outils informatiques (Ouiform pour les régions, I-MILO pour les missions locales...) sur lesquels reposent les différents dispositifs que vous avez évoqués accroîtrait leur efficacité ?

Enfin, pourriez-vous nous parler de la Garantie jeunes universelle ?

M. Laurent Burgoa. – Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les dispositifs et les intervenants sont nombreux, manquent parfois de visibilité et les jeunes ne savent pas à qui s'adresser. Ne conviendrait-il pas de rationaliser ?

Mme Bénédicte Legrand-Jung. – Vous posez la question de l'accompagnement financier des parcours. Avec le plan de lutte contre la pauvreté, l'objectif est de sécuriser les parcours des jeunes, notamment par le biais de l'allocation Pacea, qui est gérée par les conseillers des missions locales, en lien éventuellement avec les conseillers de Pôle emploi : cette allocation permet de faire face aux besoins ponctuels des jeunes, dans le cadre de leur parcours d'insertion, ou à une situation d'urgence ou de précarité.

Vous soulignez aussi le risque d'écarts de rémunération entre les différents dispositifs. Dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle, le niveau de la rémunération des jeunes en formation a été aligné sur le niveau de la Garantie jeunes. Cette revalorisation du barème est importante et va dans le sens que vous indiquez.

La refonte des systèmes d'information constitue un chantier structurant et de longue haleine. Nous travaillons à renforcer les articulations entre les systèmes d'information de Pôle emploi et des missions locales. Le projet Agora vise à recenser toutes les personnes inscrites dans un dispositif formation professionnelle, quel que soit le financeur, ce qui permettra d'avoir des données de pilotage mieux intégrées. L'outil Ouiform permet déjà aux différents prescripteurs de positionner les jeunes sur un catalogue de formations, qui est celui des Carif-Oref. La réforme des systèmes d'information est aussi au cœur du chantier du service public de l'insertion et de l'emploi ; il s'agit de faciliter le partage des données entre tous les acteurs.

La ministre de l'emploi, du travail et de l'insertion a l'ambition de créer une Garantie jeunes universelle, afin de pouvoir proposer à chaque jeune privé d'emploi, à chaque jeune NEET, un accompagnement renforcé et un parcours sécurisé, grâce à une garantie de ressources, pour permettre l'insertion sur le marché du travail. L'objectif est d'accroître l'autonomie des jeunes, dans une logique d'émancipation par le travail, tout en veillant à la simplicité du mécanisme et à sa personnalisation ; les réflexions sont en cours.

Vous avez aussi évoqué la question de la multiplicité des acteurs et de la lisibilité des dispositifs. C'est un sujet important. L'accord-cadre de partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales vise déjà à renforcer la fluidité entre les organismes. Je pourrais aussi mentionner l'appel à projets « 100 % inclusion » du plan d'investissement dans les compétences, qui vise à financer des projets innovants afin d'accompagner les personnes dans une logique sans couture, à 360 degrés, pour garantir la fluidité de leur parcours.

Quant à la plateforme « 1 jeune, 1 solution », elle fournit aux jeunes des outils pour qu'ils puissent s'orienter directement, entrer en relation avec des entreprises ou avec des conseillers des missions locales.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Quel regard portez-vous sur l’initiative de la préfecture de la région Ile-de-France qui a mis en œuvre un plan régional d’insertion pour la jeunesse (PRIJ) pour mettre en cohérence les différentes interventions en faveur des jeunes ?

Mme Cécile Charbaut, adjointe au sous-directeur en charge des parcours d’accès à l’emploi. – Nous avons eu des contacts avec la préfecture dans le cadre de ce PRIJ et des travaux préparatoires à la mise en œuvre de l’obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans. La démarche de la préfecture est très intéressante, notamment en ce qui concerne la coordination des acteurs et le repérage des jeunes. Ces échanges sont fructueux et cela nourrit nos réflexions.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Concernant l’obligation de formation jusqu’à 18 ans, quelles sont les actions qui sont développées par le ministère du travail ?

Mme Bénédicte Legrand-Jung. – Les actions sont de différentes natures. Il a fallu définir le cadre réglementaire pour préciser le fonctionnement du dispositif, le rôle des différents acteurs, l’offre de solutions disponible. Le ministère du travail y a pris part, en lien étroit avec le ministère de l’éducation nationale et la délégation interministérielle à la prévention et à lutte contre la pauvreté. Le ministère entretient aussi un dialogue étroit avec les missions locales sur le déploiement du dispositif et pour faire en sorte que les missions locales disposent des données de l’éducation nationale sur les décrocheurs grâce à une articulation de leurs systèmes d’information. Nous travaillons aussi avec les missions locales pour définir l’offre de services à leur disposition et les moyens qu’on leur fournit dans ce cadre. Il y a aussi le dispositif « La Promo16.18 », conçu avec l’Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (l’AFPA), qui est déployé depuis l’année dernière au bénéfice des mineurs décrocheurs, notamment sous le pilotage des missions locales et qui permet aux jeunes d’avoir un parcours de mobilisation de quatre mois, avec des phases collectives et individuelles, de découverte des métiers, de travail, d’approfondissement de ses compétences relationnelles, *etc.*

Mme Monique Lubin, rapporteure. – En somme, vous étendez avec ce plan ce qui a déjà cours avec la Garantie jeunes !

Mme Bénédicte Legrand-Jung. – Ce dispositif est destiné et conçu pour les mineurs. La Garantie jeunes a pour objectif de déboucher sur une formation ou un emploi. La Promo 16.18 est un dispositif de remobilisation qui intervient en amont, pour aider les jeunes à entrer dans un dispositif d’accompagnement.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Tous les jeunes décrocheurs seront-ils repérés et accompagnés de la sorte ? Il est quand même assez simple de repérer ces jeunes !

Mme Bénédicte Legrand-Jung. – Notre objectif est de repérer ces jeunes et de leur proposer des solutions. Le dispositif proposé par l’AFPA n’est qu’une solution parmi d’autres, au même titre que le retour dans la formation initiale par exemple.

Mme Cécile Charbaut. – L’obligation de formation est pilotée par les plateformes de suivi et d’appui aux décrocheurs (PSAD), instances de coordination entre tous les acteurs qui sont copilotés par les centres d’information et d’orientation (CIO) et les missions locales. Les PSAD ont vocation à repérer les mineurs en situation de décrochage scolaire grâce à des échanges de données, ou avec le concours des acteurs mobilisés dans le

cadre de l'appel à projets « repérer et mobiliser les publics invisibles » pour identifier les jeunes hors listes. Nous nous efforçons, en développant les échanges de données, d'être plus réactifs pour repérer les cas de décrochage, prendre contact avec le jeune et sa famille, réaliser un diagnostic et lui proposer une orientation adaptée.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Et l'éducation nationale ? Ne serait-il pas plus simple qu'elle fournisse directement les coordonnées des décrocheurs ?

Mme Agnès Canayer. – L'enjeu, en effet, est d'éviter les décrochages et de renforcer la coopération entre tous les acteurs en amont. Cette coopération prend des formes diverses selon les territoires. Cela vaut aussi avec les départements pour les jeunes de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Dans tous les cas, il faut anticiper et réagir vite pour ne pas perdre le contact avec les jeunes. Or les différentes structures ont parfois du mal à se parler. Je prends l'exemple d'une école de production, sur mon territoire, qui forme des jeunes de 15 à 16 ans en situation de décrochage aux métiers de la chaudronnerie : elle n'arrive pas à obtenir la reconnaissance de l'éducation nationale.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – J'ai présidé une mission locale : je n'ai pas le souvenir de liens avec l'éducation nationale... C'est dommage. On pourrait éviter ainsi de perdre la trace des jeunes qui sortent sans qualification du système scolaire.

Mme Bénédicte Legrand-Jung. – Le partenariat avec l'éducation nationale est au cœur du dispositif et de l'obligation de formation jusqu'à 18 ans. L'enjeu du chantier de refonte des systèmes d'informations est bien de parvenir à avoir des données en temps réel pour pouvoir détecter un jeune qui décroche et intervenir rapidement. Les ministres du travail et de l'éducation nationale ont donné des instructions à leurs services pour qu'ils travaillent ensemble dans le pilotage régional de l'obligation de formation, sous l'égide des préfets et des recteurs d'académie, en association aussi avec les régions. La volonté politique est forte. Les départements sont également associés en ce qui concerne les jeunes de l'ASE. Le décret dispose ainsi qu'en cas d'absence de solution dans le cadre de l'obligation de formation, le président du conseil départemental est alerté.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Certains dispositifs d'insertion s'accompagnent d'une allocation, d'autres non. Ne faudrait-il pas décorrélérer la formation et la rémunération ? Ne doit-on pas craindre que les jeunes ne s'orientent en priorité vers les formations les mieux rémunérées, mais peut-être pas les plus pertinentes pour eux ? Ne faudrait-il pas instaurer un revenu minimum pour les jeunes, indépendamment de la voie qu'ils ont choisie ?

Mme Bénédicte Legrand-Jung. – Des étapes ont déjà été franchies dans le sens que vous indiquez, avec, par exemple, la revalorisation de la rémunération des stagiaires en formation professionnelle. Le plan « 1 jeune, 1 solution » vise à développer l'accompagnement des jeunes, en sécurisant leur situation financière.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Le plan de relance contient des crédits exceptionnels en faveur de l'insertion des jeunes. Seront-ils pérennes ? Toute une génération de jeunes aura vu ses conditions de scolarité bouleversées avec la crise et risque d'être longtemps handicapée.

Mme Bénédicte Legrand-Jung. – Le plan de relance a été conçu pour faire face à la crise et accompagner aussi longtemps que nécessaire les jeunes. C’est le cas, par exemple, avec la prolongation des aides en faveur de l’apprentissage.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – La réforme de l’assurance chômage est controversée et frappera durement les jeunes, qui, pour certains, commenceront leur vie professionnelle par le chômage. Comment estimez-vous ses effets sur les jeunes ? La précarité ne risque-t-elle pas de les entraîner dans la spirale de l’échec ? N’est-ce pas en contradiction avec les annonces du Gouvernement en faveur de la jeunesse ? Le Gouvernement reverra-t-il sa copie ? Et si oui, comment ?

Mme Bénédicte Legrand-Jung. – Un plan massif a été mis en place pour proposer à tous les jeunes demandeurs d’emploi – qu’ils soient ou non indemnisés ou inscrits à Pôle emploi – des solutions d’insertion. Ce plan, d’une ampleur inédite, mobilise tous les leviers possibles pour aider les jeunes à s’insérer sur le marché du travail. Je rappelle aussi les efforts de sécurisation financière entrepris avec la revalorisation de la rémunération des stages de formation professionnelle ou grâce à l’allocation Pacea.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Constate-t-on déjà une hausse du nombre d’apprentis en lien avec la hausse des rémunérations ?

Mme Bénédicte Legrand-Jung. – Pour le déterminer, il faudrait pouvoir réaliser des analyses macroéconomiques très fines : il est toujours difficile d’apprécier l’efficacité d’un dispositif, de faire la part des effets d’aubaine... Les centres de formation d’apprentis ont été durement frappés par la crise et ont dû adapter leur enseignement pour maintenir les enseignements à distance. Toutefois, les entrées en apprentissage ont continué à augmenter, avec 500 000 contrats conclus cette année. C’est lié à la réforme structurante de 2018. La hausse des aides a sans doute joué aussi et s’inscrit dans le cadre de cette politique d’ensemble.

M. Stéphane Rémy, sous-directeur en charge des politiques de formation et du contrôle. – Nous avons instauré un dialogue hebdomadaire avec les CFA à partir du 16 mars pour assurer la continuité pédagogique, notamment la formation à distance. Cela a été un succès. Une enquête de la Fédération nationale des associations régionales de directeurs de CFA montre que, dans 92 % des cas, des solutions en distanciel ont été proposées aux apprentis. On a aussi été attentif à éviter le risque de fracture, notamment pour les premiers niveaux, qui sont moins équipés, d’où l’importance du forfait de premier équipement. Au printemps 2020, on craignait une rentrée catastrophique car les prévisions faisaient état d’une chute annoncée de l’apprentissage de 25 % à 40 %. On a réussi à inverser la tendance. La réforme de 2018 a joué, car dès 2019, la hausse était de 16 %. La refonte des aides a aussi joué un rôle important. Elles ont été relevées pour tous les niveaux, toutes les entreprises. La question reste posée de savoir comment ces aides seront maintenues en sortie de crise. L’aide unique prendra le relais pour les entreprises de moins de 250 salariés et pour les formations de niveau inférieur ou égal au bac. La réforme a joué un rôle structurant. L’éventail d’offres de formation par apprentissage s’est développé. Des CFA d’entreprise sont apparus. Le système a été revu en profondeur. Il n’y a plus besoin d’une autorisation administrative de la région ; les branches professionnelles déterminent les niveaux de prise en charge en fonction des besoins économiques et les employeurs ont joué le jeu.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – L'aide à l'embauche des jeunes est versée à des entreprises qui embauchent aussi bien en CDD qu'en CDI. Ne craignez-vous pas que cette mesure crée des effets d'aubaine au profit des employeurs ?

Mme Bénédicte Legrand-Jung. – La décision a en effet été prise de verser l'aide à l'embauche des jeunes aux employeurs recrutant un jeune de moins de vingt-six ans en CDD de plus de trois mois ou en CDI.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Il serait certainement utile de mesurer rapidement les effets de cette décision.

Afin de promouvoir un égal accès aux compétences, le Gouvernement a lancé un plan d'investissement dans les compétences doté de 15 milliards d'euros pour la période 2018-2022, afin de financer des actions visant le développement des compétences des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et des jeunes sans qualification, dont les personnes en situation de handicap et les personnes issues des QPV et des ZRR. Quels sont vos leviers d'action dans le cadre de ce plan ? Pour quels résultats ?

Mme Bénédicte Legrand-Jung. – Le PIC vise en effet à renforcer l'accès à la formation des demandeurs d'emploi dans leur ensemble, et notamment les moins qualifiés, les jeunes et les individus les plus fragiles. Nous observons une hausse significative du recours de ces publics à la formation : un demandeur d'emploi sur six y a accès aujourd'hui, contre un sur dix en 2015.

Mme Agnès Canayer. – Les opérateurs de compétences, les OPCO, n'informent pas suffisamment bien sur la qualité, la spécificité et les modalités d'accès à telle ou telle formation, ce qui rend plus délicate l'orientation d'un certain nombre de jeunes.

Mme Bénédicte Legrand-Jung. – Ce ne sont pas les OPCO qui sont responsables de la qualité de l'information relative à l'offre de formation, mais le réseau des Carif-Oref, qui sont des acteurs financés par les conseils régionaux. Comme vous le soulignez, l'un de nos objectifs est d'améliorer la visibilité et l'accessibilité au catalogue des formations.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Un certain nombre de régions se sont manifestées encore récemment pour témoigner que la création des CFA d'entreprise n'était pas forcément une bonne chose, notamment parce que ces centres vidaient de leur substance les CFA existants. Il faut reconnaître que la formation d'un apprenti par une entreprise répond aux besoins de l'entreprise et ne permet pas nécessairement de lui délivrer une formation applicable partout.

Mme Bénédicte Legrand-Jung. – Les CFA d'entreprise doivent respecter exactement les mêmes obligations que les CFA, notamment en ce qui concerne la qualité de l'enseignement délivré. Aujourd'hui, le développement de l'apprentissage profite aussi bien aux CFA « traditionnels » qu'aux CFA d'entreprise : l'un n'empêche pas l'autre.

M. Stéphane Rémy. – La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel visait à développer l'offre de formation par l'apprentissage, y compris dans le cadre des 53 CFA d'entreprise que nous avons recensés.

La très grande majorité des CFA dits « historiques » se portent bien. Au total, ce sont 2 400 organismes qui déclarent faire de l'apprentissage aujourd'hui : je vous confirme que ces structures sont toutes assujetties aux mêmes règles.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Il faudra certainement se donner le temps d'évaluer cette réforme. Je vous remercie pour cette audition de grande qualité.

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

La réunion est close à 18 h 15.

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

Mercredi 12 mai 2021

- Présidence de M. Pierre Cuypers, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

**Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, et de
M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation (sera
publié ultérieurement)**

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

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

La réunion est close à 18 h 35.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 17 MAI ET À VENIR

Commission des affaires économiques

Mercredi 19 mai 2021

À 10 heures

Salle A131 – salle de la commission des finances – et en téléconférence

– Présentation du rapport d'information de Mmes Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard sur l'évaluation de la loi n° 2000-1208 du 3 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 11 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

– Présentation , en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, du rapport d'information de MM. Laurent Duplomb, Daniel Gremillet, Mmes Kristina Pluchet, Anne-Catherine Loisier, MM. Hervé Gillé et Frédéric Marchand, du groupe de travail sur l'alimentation durable et locale

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 16 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

– Audition, en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la commission des affaires européennes, de M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargé du Commerce extérieur et de l'Attractivité

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 19 mai 2021

Salle Monory et en téléconférence

À 9 h 30

- Audition de Monseigneur Antoine de Romanet, M. le Rabbin Joël Jonas, M. l'Imam Nadir Mehidi et M. le Pasteur Étienne Waechter, aumôniers en chef des armées

- Examen des amendements de séance délégués au fond sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission sur :

. le projet de loi n° 484 (2020-2021) autorisant l'approbation de l'accord de partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kenya relatif à la promotion et à l'échange des compétences et talents (M. Pierre Laurent, rapporteur)

. le projet de loi n° 537 (2020-2021) autorisant l'approbation de l'accord de partenariat pour les migrations et la mobilité entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Inde (Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure)

- Désignation de rapporteurs sur les textes suivants :

. le projet de loi n° 538 (2020-2021) autorisant la ratification de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part

. le projet de loi n° 539 (2020-2021) autorisant la ratification de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part

. le projet de loi n° 561 (2020-2021) autorisant la ratification du Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel

À 16 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

Audition de M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l'attractivité, en commun avec la commission des affaires économiques, et la commission des affaires européennes

Commission des affaires sociales

Mardi 18 mai 2021

Salle 213 et en téléconférence

À 13 h 30

- Examen du rapport pour avis sur la proposition de loi n° 232 (2019-2020) tendant à revoir les conditions d'application de l'article L. 122-1 du code pénal sur la responsabilité pénale des auteurs de crimes et délits et sur la proposition de loi n° 486 (2020-2021) relative aux causes de l'irresponsabilité pénale et aux conditions de l'expertise en matière pénale (Rapporteur pour avis : M. Jean Sol).

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

- Communication de Mme Catherine Deroche, présidente, sur le projet de loi relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire

Mercredi 19 mai 2021

À 8 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

- Examen, en deuxième lecture, de la proposition de loi n° 488 (2020-2021) tendant à protéger les mineurs des usages dangereux du protoxyde d'azote (Rapporteuse : Mme Jocelyne Guidez).

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 17 mai 2021 à 12 heures

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance, en application de l'article 47 quater, alinéa 1, du Règlement : lundi 25 mai 2021 à 12 heures

Délai limite de demande de retour à la procédure normale : vendredi 21 mai 2021 à 17 heures

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : vendredi 21 mai 2021 à 15 heures

- Examen du rapport et du texte de commission sur la proposition de loi n° 426 (2020-2021) de M. Olivier Jacquin visant à lutter contre l'indépendance fictive en permettant des requalifications en salarié par action de groupe et en contrôlant la place de l'algorithme dans les relations contractuelles (Rapporteur : M. Jean-Luc Fichet)

- Examen du rapport et du texte de commission sur la proposition de loi n° 459 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à sécuriser les droits à protection sociale des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs (Rapporteur : M. Martin Lévrier)

- Examen du rapport et du texte de commission sur la proposition de loi n° 291 (2019-2020), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à améliorer l'accès à certaines professions des personnes atteintes de maladies chroniques (Rapporteur : M. Xavier Iacovelli)

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission pour ces trois textes : Lundi 17 mai, à 12 h 00

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 18 mai 2021

À 15 heures

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

Audition de M. Julien Denormandie, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, sur le projet de loi n° 551 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après adoption de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Mercredi 19 mai 2021

À 9 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part aux votes. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 588 (2020-2021), après engagement de la procédure accélérée, relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

- Examen des éventuels motions et amendements de séance sur le texte n° 587 adopté par la commission, sur le projet de loi n° 535 (2020-2021) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances (M. Cyril Pellevat, rapporteur)

- Examen du rapport de la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux (Mme Nicole Bonnefoy, M. Rémy Pointereau, rapporteurs)

À 11 h 30

- Examen en commun avec la commission des affaires économiques du rapport d'information du groupe de travail « Alimentation durable et locale », de Mme Kristina Pluchet, MM. Hervé Gillé et Frédéric Marchand, MM. Daniel Gremillet, Laurent Duplomb, et Mme Anne-Catherine Loisiert

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 18 mai 2021

À 14 heures

Salle Monory et en téléconférence

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

- Examen des amendements de séance déposés sur les textes de la commission n° 558 rect. (2020-2021) sur le projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique et n° 559 (2020-2021) sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance était fixé au 12 mai 2021.

Mercredi 19 mai 2021

À 9 h 30

Salle 245 et par téléconférence

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

- Présentation du rapport d'information de Mmes Catherine Dumas et Marie-Pierre Monier sur le patrimoine culturel immatériel.

- Suite de l'examen des amendements de séance déposés sur les textes de la commission n° 558 rect. (2020-2021) sur le projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique et n° 559 (2020-2021) sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (*procédure accélérée*).

Commission des finances

Mardi 18 mai 2021

À 15 heures

Salle Médicis et par téléconférence

Captation

- Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Audition de MM. Gérard Allard, spécialiste transports et mobilités à France Nature Environnement, Rodolphe Lanz, secrétaire général de la Fédération nationale des transports routiers (FNTR), Michel Neugnot, président de la commission « Transports et mobilité » de Régions de France, et Marc Papinutti, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, sur les projets d'écotaxe régionale et d'une trajectoire de suppression de l'avantage fiscal de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) des transporteurs routiers

Mercredi 19 mai 2021

À 10 heures

Salle 263 et par téléconférence

- Examen des amendements au texte de la commission sur le projet de loi n° 535 (2020-2021) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances (M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

- Contrôle budgétaire – communication de M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial, sur les coûts et les avantages de la syndication

À 10 h 30

Salle A263 - 2ème étage Ouest et par téléconférence

Captation

Audition de M. Thierry Déau, président de Finance for Tomorrow, Mme Anuschka Hilke, directrice du programme « institutions financières » de l'Institute for climate economics (I4CE), M. Anthony Requin, directeur général de l'Agence France Trésor, et Mme Laurence Sialom, professeure d'économie de l'Université Paris Nanterre, sur la « finance durable »

À 17 h 30

Salle Clemenceau et par téléconférence

Captation

Projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2020 – Audition de Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement, sur l'exécution des crédits de la mission « Cohésion des territoires » (Programmes 177, 109 et 135)

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Lundi 17 mai 2021

À 17 heures

Salle Clemenceau 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 gestion de la sortie de crise sanitaire

- Examen du rapport de M. Philippe Bas et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 571 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 17 mai 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.

Mardi 18 mai 2021

À l'issue de la discussion générale en séance publique

Salle 216 – 2^e étage aile Est et en téléconférence

Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 571 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire (rapporteur : M. Philippe Bas)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mercredi 19 mai 2021

Salle 216 et en téléconférence

À 9 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part aux votes. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 4104 (A.N. XV^e lég.) relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement (procédure accélérée)

- Examen, en deuxième lecture, des amendements éventuels, dans le cadre de la procédure de législation en commission, au texte n° 580 (2020-2021) de la commission sur la proposition de loi n° 160 (2019-2020), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à améliorer la trésorerie des associations (rapporteuse : Mme Jacqueline Eustache-Brinio)

- Examen du rapport de Mme Nathalie Goulet et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 232 (2019-2020) tendant à revoir les conditions d'application de l'article 122-1 du code pénal sur la responsabilité pénale des auteurs de crimes et délits, présentée par Mme Nathalie Goulet et plusieurs de ses collègues et sur la proposition de loi n° 486 (2020-2021) relative aux causes de l'irresponsabilité pénale et aux conditions de réalisation de l'expertise en matière pénale, présentée par MM. Jean Sol, Jean-Yves Roux, Mme Catherine Deroche, MM. François-Noël Buffet, Philippe Bas, Bruno Retailleau, Mme Nathalie Delattre et plusieurs de leurs collègues

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli commission), est fixé au :Lundi 17 mai 2021, à 12 heures.

- Examen du rapport de Mme Jacky Deromedi et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 311 (2020-2021) pour un meilleur accès des jeunes dans la fonction publique et les entreprises, présentée par Mme Hélène Conway-Mouret et plusieurs de ses collègues

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli commission), est fixé au :Lundi 17 mai 2021, à 12 heures.

- Examen du rapport d'information sur les outils juridiques de prévention et de traitement des difficultés des entreprises à l'aune de la crise de la covid-19 (rapporteurs : MM. François Bonhomme et Thani Mohamed Soilihi)

Commission des affaires européennes

Mercredi 19 mai 2021

À 16 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

Audition de M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l'attractivité, en commun avec la commission des affaires économiques, et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mission commune d'information destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement ou de restrictions d'activités

À venir

Mission d'information relative aux conditions de la vie étudiante en France

Jeudi 20 mai 2021

À 16 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

Table ronde « emploi étudiant, salariat, apprentissage »:

M. Jean-François Giret, professeur à l'Université de Bourgogne, co-auteur de Salariat étudiant, parcours universitaires et conditions de vie (2019), Mme Vanessa Pinto, maître de conférence en sociologie à l'Université de Reims-Champagne-Ardenne (URCA), auteure de À l'École du salariat. Les étudiants et leurs « petits boulots » (2015), MM. Aurélien Cadiou, président de l'Association nationale des apprentis de France (Anaf), Frédéric Sauvage, président de l'Association nationale pour l'apprentissage dans l'enseignement supérieur (Anasup), Mmes Muriel Jougleux, vice-présidente « Partenariats et Professionnalisation » de l'Université Gustave Eiffel - Marne la Vallée et France Vélazquez, vice-présidente déléguée à la formation professionnelle de l'Université de Cergy (CY Cergy – Paris Université).

Mission d'information sur l'enseignement agricole, outil indispensable au cœur des enjeux de nos filières agricoles et alimentaires

Mardi 18 mai 2021

À 16 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Captation

Table ronde sur l'enseignement supérieur agricole long réunissant MM. Emmanuel Delmotte, doyen de l'inspection de l'enseignement agricole du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Gilles Trystram, directeur général de AgroParisTech, et Christian Fachon, directeur général délégué à Junia pour ISA Lille