

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	12255
• <i>Proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	12255
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	12291
• <i>Proposition de loi organique et proposition de loi relatives aux lois de financement de la sécurité sociale – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	12291
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	12303
• <i>Questions diverses.....</i>	12303
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	12305
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	12305
• <i>Audition de Mme Dominique Laurent, présidente de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)</i>	12305
COMMISSION DES FINANCES.....	12319
• <i>Accueil d'un nouveau commissaire.....</i>	12319
• <i>Désignation d'un rapporteur spécial.....</i>	12319
• <i>Proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, et proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques - Examen du rapport.....</i>	12319
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	12347
COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	12349
• <i>Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....</i>	12349
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	12349
• <i>Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	12349
• <i>Désignation de rapporteurs</i>	12354

- *Proposition de loi permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce - Examen du rapport*..... 12354
- *Projet de loi organique et projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire - Examen du rapport et des textes proposés par la commission*..... 12358

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... **12399**

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion 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* 12399

MISSION D'INFORMATION SUR L'ÉVOLUTION ET LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARISATION ET LA PAUPÉRISATION D'UNE PARTIE DES FRANÇAIS12407

- *Examen du rapport de la mission d'information*..... 12407

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « UBERISATION DE LA SOCIÉTÉ : QUEL IMPACT DES PLATEFORMES NUMÉRIQUES SUR LES MÉTIERS ET L'EMPLOI ? »..... **12421**

- *Audition de M. Éric Delisle, chef du service des questions sociales et RH à la CNIL, et de M. Nicolas Kanhonou et Mme Sarah Benichou, directeur et adjointe chargés de la promotion de l'égalité et de l'accès au droit auprès de la Défenseure des droits*..... 12421
- *Audition commune de représentants des Chambres des métiers et de l'artisanat, du Conseil national des barreaux, du Conseil national de l'Ordre des architectes, du Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables et du Conseil national de l'Ordre des médecins* 12432

Mission d'information sur « Les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences »..... **12443**

- *Audition de Mme Gillian Bird, ambassadrice d'Australie en France*..... 12443
- *Audition de M. Guillaume Gellé, vice-président de la Conférence des présidents d'université, sur les influences étrangères dans le monde universitaire et académique français* 12455
- *Audition sur les relations des établissements d'enseignement supérieur avec les instituts Confucius*..... 12463
- *Audition de M. James Paterson, sénateur et président de la commission conjointe du Parlement australien sur le renseignement et la sécurité* 12472
- *Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation* 12480

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 20 SEPTEMBRE ET À VENIR..... **12491**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 15 septembre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Je suis très heureuse de vous retrouver, que ce soit en réel ou en virtuel...

Nous accueillerons tout à l'heure un nouveau collègue dans notre commission : M. Thierry Meignen, sénateur de la Seine-Saint-Denis, qui a succédé à M. Philippe Dallier. Il remplace M. Jean-Baptiste Blanc, qui a rejoint la commission des finances, où il sera le rapporteur spécial du logement.

Nous examinons ce matin le rapport de Mme Anne-Catherine Loisier sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger la rémunération des agriculteurs – surnommée « Egalim 2 », dont le passage en séance publique est prévu à partir du mardi 21 septembre en fin d'après-midi. Merci à notre rapporteure d'avoir travaillé pendant l'été – comme d'ailleurs Anne Chain-Larché sur un autre texte.

En attendant cette présentation, je dois vous informer que le Bureau du Sénat devrait nous imposer très prochainement le passage à un examen dématérialisé des textes législatifs grâce à l'application Demeter. Outre l'économie de papier générée par la réduction des tirages, particulièrement significative pour certains gros textes comme la loi Climat, l'application permet un suivi fluide des amendements avec une interface simple d'utilisation.

Chaque sénateur devra donc désormais être en possession de sa tablette ou ordinateur pour les réunions de commission dont l'ordre du jour est de nature législative. Le service de la commission se tient à votre disposition pour accompagner le passage à la dématérialisation et une rapide formation pourra vous être proposée.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Nous abordons ce matin un sujet qui est au cœur de nombreux travaux de notre commission depuis plusieurs années : la rémunération des agriculteurs. Celle-ci, au-delà de ses aspects économiques, constitue un enjeu de justice sociale et de dignité. Les agriculteurs nourrissent le pays : ils sont indispensables à la Nation. Il est inadmissible que certains d'entre eux ne puissent se verser un revenu décent. Dans aucun autre secteur vous ne rencontrerez des hommes et des femmes travaillant plus de douze heures par jour, dans des conditions souvent difficiles, sans dimanche, sans vacances, sans aucune prise sur la rémunération qu'ils tirent de la vente de leur production.

La faiblesse des recettes était mentionnée comme l'une des premières causes de la détresse de certains agriculteurs, dans le rapport de nos collègues Françoise Férat et Henri Cabanel. Bien entendu, il ne faut pas généraliser : un certain nombre de professionnels s'en sortent bien. Mais l'insuffisante valorisation du travail agricole est un sujet majeur dans de

trop nombreuses exploitations. Nous le savons depuis longtemps, mais, en dépit des appels répétés du Sénat à traiter les différentes causes de cette situation – prix, mais aussi alourdissement des charges, concurrence déloyale de certains produits importés –, les initiatives majeures de ces dernières années ont échoué à inverser la tendance.

Nous l'avions prédit lors de l'examen du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « Egalim 1 », et nous le constatons depuis février 2019 : il n'y a pas de ruissellement du seuil de revente à perte (SRP) vers les différentes filières. Il ne suffit pas de faire confiance aux acteurs en aval pour protéger l'amont, il faut agir structurellement ; nous l'avons suffisamment répété au Gouvernement !

Cette proposition de loi renforçant certains dispositifs de la loi Egalim 1, on pouvait douter de son efficacité. L'examen du texte et les auditions le confirment.

Pour résumer, la vente de produits agricoles devra désormais passer par des contrats écrits, qui ne sont pas obligatoires aujourd'hui ; le prix sera déterminé en tenant compte d'indicateurs de référence et pourra fluctuer selon une clause de révision automatique, ce qui est plutôt positif. En aval, l'industriel devra afficher la part des matières premières agricoles dans son tarif fournisseur, lorsque ces matières représentent plus de 25 % du volume du produit, cette part devenant non négociable, et le prix du contrat pourra lui aussi fluctuer selon une clause de révision automatique du prix. Ce faisant, la proposition de loi ambitieuse de renforcer la construction du prix « en marche avant » en sanctuarisant les matières premières agricoles tout au long de la chaîne de valeur.

Compte tenu de l'effort de transparence demandé, il est prévu que les produits dont la construction du prix est dévoilée dans les conditions générales de vente bénéficient parallèlement d'un principe de non-discrimination tarifaire, c'est-à-dire qu'aucune baisse de tarif ne pourra être exigée par la distribution sauf à proposer en échange des contreparties réelles. Pour vérifier ces dernières, un dispositif de « ligne à ligne » doit permettre de détailler plus précisément quels sont les services commerciaux proposés en échange.

D'autres articles ont été introduits en séance à l'Assemblée nationale, qui concernent le mode de calcul du seuil de revente à perte pour les alcools, l'expérimentation d'un « rémunérascoré » ou l'utilisation des symboles représentatifs de la France sur des produits dont l'ingrédient principal n'en est pas originaire.

Cette proposition de loi présente à mes yeux quatre inconvénients majeurs.

Elle ne touche que 20 % du revenu agricole, à savoir la part liée aux grandes et moyennes surfaces (GMS), mais en excluant les marques de distributeurs (MDD) ! En outre, elle ne dit rien quant aux charges croissantes – et onéreuses – supportées par les agriculteurs.

Elle tend à proposer un schéma d'une très grande complexité, qui ne détendra pas les relations, ouvrira de nouveaux contentieux et, *in fine*, affaiblira la compétitivité des produits français.

Elle pourrait déséquilibrer complètement la négociation commerciale : bien qu'animée de bonnes intentions à l'égard des agriculteurs, elle conduit les industriels à dévoiler toutes leurs marges à la grande distribution, qui elle, ne dit rien de son utilisation des recettes issues du SRP ...

Elle risque de fragiliser la médiation des relations commerciales, qui est pourtant une initiative utile et consensuelle.

Sans rejeter une initiative qui présente des propositions intéressantes, je me suis appliquée à en corriger les nombreux effets de bord et déséquilibres, à la simplifier, à améliorer l'étiquetage des produits, à renforcer la médiation – voie privilégiée par les acteurs – à créer une ambitieuse réglementation des MDD et une transparence répartie sur l'ensemble de la chaîne.

Je vous proposerai ainsi d'encadrer davantage la possibilité pour le pouvoir réglementaire d'exempter des filières ou des produits de la contractualisation écrite. Bien entendu, cette dernière ne s'appliquera pas à chacune d'entre elles ; plusieurs présentent en effet des spécificités qui rendent la contractualisation inutile – je pense par exemple aux fruits et légumes frais, aux céréales ou aux produits de la vigne.

Je vous soumettrai ensuite un amendement qui réécrit entièrement l'article 2 afin de simplifier les options de transparence imposées à l'industriel pour les rendre plus applicables et équilibrées. Cette nouvelle rédaction harmonise et rend plus compréhensible le périmètre d'application de cet article. Elle revient sur le raccourcissement de la période des négociations commerciales. Elle s'assure que la clause de révision automatique prenne bien en compte les indicateurs de coût de production et ouvre la possibilité d'assouplir ces obligations pour les petites entreprises. Enfin, elle harmonise le périmètre de cet article, du « ligne à ligne » créé à l'article suivant et du principe de non-discrimination.

De façon générale, il m'a paru essentiel de rééquilibrer le rapport de force entre fournisseurs et distributeurs. C'est notamment dans cette optique, et pour que l'ensemble du secteur alimentaire participe à la recherche d'une rémunération plus juste de l'amont agricole, que je vous proposerai un encadrement plus ambitieux des produits vendus sous MDD et une plus grande transparence du SRP.

J'ai également souhaité renforcer les pouvoirs du médiateur des relations commerciales agricoles, en lui permettant notamment d'être nommé arbitre par les parties si et seulement si elles le demandent.

Je vous soumettrai aussi des amendements qui corrigent les articles contraires au droit européen – ils ont fait beaucoup parler d'eux – concernant l'affichage de l'origine des denrées. Nous devrions nous demander quel est notre rôle de législateur : voter ce que certains voudraient voir dans la loi, même si c'est inapplicable, ou proposer des améliorations applicables pour contrôler les pratiques abusives ou trompeuses ?

Nous aurons également l'occasion de discuter d'une demande d'informations supplémentaires sur ce qu'est devenue la cagnotte du SRP+ 10.

Je suis convaincue qu'à l'issue des travaux de cette commission, puis du Sénat, ce texte aura acquis une réelle portée opérationnelle.

M. Daniel Gremillet. – Ce texte me met mal à l'aise. Si je m'exprime en tant que président du groupe de suivi de la loi Egalim, le principal problème est l'absence de prise en compte des MDD, qui ne sont pas traitées de la même manière que les marques qui appartiennent aux territoires. Mais à titre personnel, ma crainte est que la loi Egalim 2 ne soit, comme le dispositif Egalim 1, une belle désillusion.

Je n'ai présenté aucun amendement sur ce texte très complexe, qui coûtera très cher et mettra en difficulté de nombreuses petites et moyennes entreprises, sans pour autant apporter des solutions aux producteurs – lesquels ont aussi intérêt à ce que des entreprises subsistent sur le territoire.

Ce texte donne toutes les clés à la distribution, au détriment de l'intérêt des consommateurs, y compris concernant la sécurité alimentaire. Il y a beaucoup de sujets non traités. Je propose que le groupe de suivi surveille aussi son application.

Mme Sophie Primas, présidente. – Bien entendu.

M. Daniel Gremillet. – J'espère me tromper, mais la règle des 25 % risque d'inciter les producteurs à remplacer des matières agricoles par d'autres matières - l'économie est ainsi. Je ne suis pas sûr que ce texte rende service aux agriculteurs. Comme vous, j'ai été saisi par des organisations. Le texte est déconnecté : « si j'ai un contrat, j'ai droit à un volume et à un prix » ; oui, mais à condition que le client soit là ! S'il a disparu, l'agriculteur est en difficulté.

Ne nous racontons pas d'histoires : le revenu des agriculteurs, c'est la différence entre une colonne « charges » et une colonne « recettes ». Les prix ont connu récemment une embellie, mais l'argent ne fait que passer chez les agriculteurs, car les charges augmentent aussi. On le constate dans le temps long : lorsque le prix de vente monte, celui de l'alimentation du bétail aussi...

La montée en gamme se traduit par une perte pour les agriculteurs : les chiffres le montrent. La décision d'alimenter la méthanisation avec de plus en plus de coproduits comme les pulpes a fait s'envoler les prix. À cause de cela, il faudra importer ! La situation est très complexe. Les travaux de notre comité de suivi nous appellent à la plus grande prudence.

M. Laurent Duplomb. – Merci, madame la rapporteure, de nous avoir associés à vos travaux. Comme Daniel Gremillet, je pensais initialement que ce texte ne servirait à rien. Mais j'ai écouté notre présidente, qui plaide sans relâche pour que le Sénat apporte toujours sa note d'expertise, au lieu de s'opposer catégoriquement.

Le ruissellement du SRP+ 10 prévu par Egalim 1 n'a pas fonctionné. La seule amélioration a été une progression du prix du lait de 11 à 12 euros la tonne. La belle affaire ! Pendant ce temps, les autres produits ont connu une déflation de 0,3 %, tandis que le chiffre d'affaires de l'alimentation – c'est dire l'argent dépensé par les Français pour se nourrir – a progressé de 2 % par an. Egalim a donc capté non pas 800 millions ou 1 milliard d'euros dans la poche du consommateur, mais plutôt 2 milliards. Le ruissellement n'a pas fonctionné et les producteurs n'en ont pas vu la couleur. La grande distribution devra s'expliquer : où sont-ils passés ? Pour ne pas alourdir le panier de la ménagère, la grande distribution a forcé certains autres fournisseurs à faire des efforts sur les prix de la droguerie, par exemple. Mais des entreprises en ont profité, et ce ne sont ni les producteurs, ni les transformateurs.

N'oublions pas non plus le titre II d'Egalim, et son alourdissement non évalué des charges des agriculteurs, comme la fin des rabais sur les phytosanitaires et la séparation du conseil et de la vente, qui ruinent leurs revenus.

Le Gouvernement a compris qu'Egalim 1 avait été un échec total. En cette année présidentielle, pour se refaire la cerise devant l'électorat agricole, il devait annoncer une

deuxième loi ayant pour but de revaloriser le revenu agricole. Mais elle ne prend en compte qu'une très faible partie de ce dernier, qui, comme l'a dit Daniel Gremillet, est une différence entre les produits et les charges. La loi ne dit rien sur la restauration hors foyer – elle constitue pourtant 30 % du revenu – ; rien sur les MDD ; rien sur les charges – on aurait pu améliorer les exonérations sur les énergies – ; rien sur les normes ; rien sur la politique agricole commune (PAC), laquelle, quoique bien négociée, a diminué... – ; rien sur notre capacité exportatrice, alors que 25 % du revenu agricole provient des exportations.

L'agriculture a été jetée dans la mondialisation et ne peut plus être aidée pour résister à la concurrence. Cette loi ne règle pas le problème de la compétitivité ; au contraire, elle crée beaucoup de contraintes pour les entreprises.

Egalim 1 a laissé les fournisseurs de la grande distribution tout nus. Il n'y a pas eu de ruissellement, mais au contraire une profusion de MDD grâce à l'appel d'air créé. Egalim 2 leur demande maintenant de radiographier l'intérieur de leur corps en publiant leurs coûts de production. Qui accepterait cela ?

Il faut donc apporter des modifications. Pour éviter la radiographie, il faut supprimer la liste détaillée, et surtout imposer le principe du tiers de confiance, dont la certification exempterait l'entreprise de publication de ses données.

Il faut supprimer le taux de 25 % de volume des matières premières agricoles. Quand la présidente m'en a parlé, je n'ai pas tout de suite compris pourquoi : cette limite conduirait la grande distribution à privilégier les produits qui se situent en dessous.

Il faut que nous soumettions les MDD aux mêmes contraintes que les autres marques.

Les coopératives ne doivent pas être la variable d'ajustement. À l'article 1^{er}, je proposerai en séance un amendement sur la proportionnalité des indicateurs.

L'idée du « rémunérascor » ne me semblait pas très bonne, mais on pourrait s'en saisir pour pointer du doigt les matières premières importées.

Je suis déçu que Daniel Gremillet n'ait pas signé mon amendement sur les pénalités... Dans le domaine de la logistique ou du retrait-rappel, le comportement de la grande distribution s'apparente à des pratiques mafieuses : le fournisseur n'a pas droit à la parole et la pénalité est déduite sur sa facture de manière totalement arbitraire. Il faut une émission de facture. Un retrait-rappel de baguettes de pain fabriquées par une entreprise auvergnate a eu lieu pour 15 000 euros ; la pénalité a été de 130 000 euros ! Cela ne peut pas continuer. Il faut encadrer ces pratiques.

M. Franck Montaugé. – Merci à Mme la rapporteure. Mon groupe n'a pas déposé d'amendement au stade de la commission : nous voulions auparavant connaître ses propositions. J'ai été déçu par le texte ; je suis convaincu, comme beaucoup, qu'il provoquera des désillusions. Le nœud du problème est toujours au même endroit : l'article 1^{er}, même amendé, ne permettra pas de couvrir les charges et les revenus des agriculteurs.

Tous les dix à quinze ans, nous votons une loi sur l'économie. La loi de modernisation de l'économie (LME) pose indiscutablement un problème à l'agriculture. Nous avons besoin d'un grand débat sur ces questions, dans lequel l'agriculture mériterait une place particulière, au nom de la souveraineté alimentaire. La dégradation du solde commercial

agricole est très inquiétante. Sans exception agricole, comme il existe déjà une exception culturelle, nous ne nous en sortirons pas.

Nous nous opposerons à trois amendements de la rapporteure : l'amendement COM-135 qui réduit les indicateurs aux coûts de production ; l'amendement COM-141, qui réduit le « rémunérascore » aux coûts de production ; l'amendement COM-145, qui mettrait le médiateur dans une position difficile.

Nous nous abstiendrons sur la réécriture de l'article 2 et sur la suppression du drapeau bleu, blanc, rouge.

M. Joël Labbé. – Egalim 1, nous n'y croyions pas – et ça n'a pas marché. Il est temps d'arrêter avec la théorie du ruissellement. Egalim 2 est nécessaire. Pour certains, c'est un mieux ; pour d'autres, c'est un tout petit mieux, même si c'est loin d'être un texte abouti.

En réalité, c'est le modèle global d'une agriculture mondialisée et dérégulée par choix politique qui pose problème. Les régulations existantes, qui fonctionnaient bien, comme sur la betterave ou le lait, ont été supprimées. Malheureusement, nous persistons dans ce modèle, puisque nous continuons à signer des accords de libre-échange qui organisent une concurrence déloyale pour les agriculteurs. Il convient de supprimer le seuil de 25 %. Chaque fois que la grande distribution peut profiter de quelque chose, elle le fait !

J'en viens maintenant à la relocalisation de l'alimentation. Je ne suis pas dogmatique, il y aura toujours des échanges internationaux, on continuera à exporter et à importer. Nous devons, avec une volonté politique extrêmement forte, faire en sorte que l'alimentation, dans sa plus grande partie, soit produite sur le territoire. Cela suppose de mettre en place une révolution agraire. Surtout, évitons la spécialisation – on voit bien les effets négatifs qu'elle a en Bretagne. Revenons plutôt au mixte de polyculture-élevage dans les territoires, d'une manière non pas fermée, mais organisée et intelligente, et pas seulement sur les fermes.

La grande distribution est montrée du doigt : elle reste le grand vainqueur et ce sont toujours les agriculteurs qui paient. La situation est gravissime d'un point de vue sociétal ; il est temps qu'on se le dise véritablement. Il nous faudrait mettre en place des filières de relative proximité – abattoirs, ateliers de découpe et légumeries de proximité –, grâce à l'accompagnement des politiques à l'échelon national et dans les territoires. C'est vraiment cela que nos concitoyens attendent !

Mme Sophie Primas, présidente. – Pas forcément...

M. Joël Labbé. – Si, madame la présidente !

Mme Sophie Primas, présidente. – S'il est question de mettre en place une infrastructure sur le territoire, j'en doute.

M. Joël Labbé. – Les gens sont totalement conditionnés par ce système – tout est fait pour cela. Les filières d'approvisionnement des magasins de producteurs fonctionnent là où il y en a. Quand on regarde en amont, les producteurs touchent une part véritable de leur rémunération, qui n'est pas ponctionnée par la grande distribution. Celle-ci est malfaisante, dans ce domaine en particulier, comme dans d'autres. À l'instar de Franck Montaugé, je pense que l'alimentation et les droits fondamentaux ne devraient pas être écartés des discussions économiques mondiales.

On essaie de se convaincre que cette proposition de loi est mieux que rien ; elle a tout de même été votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, ce qui est rare. Malgré tout, ce n'est pas satisfaisant.

Je provoquerai le débat sur la relocalisation d'une part de plus en plus importante de notre alimentation. Je crois en cette relocalisation – et je ne suis pas le seul. Une révolution pacifique est nécessaire sur les territoires, en jouant sur les leviers de la demande de la restauration hors foyer. Nous pourrions faire avancer les choses dans l'intérêt de nos producteurs, à condition d'être volontaristes. Du fait du renouvellement de génération, on aura besoin davantage de producteurs. Les emplois agricoles sont nobles, remettons-les d'actualité.

M. Franck Menonville. – Je veux féliciter le travail estival mené par le groupe de suivi de la loi Egalim 1 et par notre rapporteure.

Quelle est la raison d'être de cette proposition de loi ? La loi Egalim 1 n'a pas porté ses fruits – malheureusement. Nous aurions tous souhaité qu'il en soit autrement, mais trois années d'application n'ont pas permis d'inverser la tendance : la déflation des prix agricoles s'est poursuivie.

Il faut s'attaquer à des textes lourds, notamment à la loi de modernisation de l'économie, laquelle a totalement déséquilibré les rapports économiques entre la grande distribution et les autres acteurs économiques. Tant qu'on ne se donnera pas les moyens de ce rééquilibrage, nous ne ferons que de la retouche.

Cette proposition de loi présente néanmoins quelques éléments positifs. Les contrats pluriannuels, accompagnés d'indicateurs, donnent de la lisibilité à l'ensemble des acteurs économiques, aussi bien aux producteurs qu'aux transformateurs. Le principe de non-discrimination est particulièrement important.

La non-négociabilité des matières premières, quant à elle, est une idée louable, mais nous devons être vigilants afin qu'elle ne soit pas le maillon suivant de la variable d'ajustement, notamment dans le domaine de la transformation et de l'agroalimentaire. Donner des moyens de négociation supplémentaires aux filières est une bonne chose, mais sans un rééquilibrage de la grande distribution, la variable d'ajustement sera le maillon intermédiaire de la transformation. C'est absolument essentiel pour les agriculteurs, pour l'emploi et pour la dynamique économique de notre pays.

Il faut également veiller à l'introduction des MDD. Contraindre la non-négociabilité des matières premières françaises pourrait être un appel d'air pour des produits d'importation. Je crains qu'on ne laisse progressivement des parts plus importantes aux importations...

Agir sur le seuil de 25 % est très important. Nous devons aussi examiner la question des spécificités des coopératives ; ces dernières construisent le prix d'une manière bien différente des entreprises privées, avec des compléments de prix et des mécanismes durables.

La loi du 1^{er} juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales, dite « loi Galland », était bien plus protectrice ; elle a été suivie de la LME, qui a assuré un effet de balancier. Je pense qu'il faut revenir à un niveau médian si nous voulons rééquilibrer

les rapports commerciaux. Je ne crois pas beaucoup à l'économie administrée, mais je prône l'équilibre des rapports de force.

M. Fabien Gay. – Je remercie Anne-Catherine Loisiert pour son rapport. Il faudra bien, au bout de la mandature, que nous ayons un débat sur la façon dont nous fonctionnons les uns et les autres, ainsi que sur nos relations avec le Gouvernement, qui nous impose son rythme. Alors que nous avons achevé la première session extraordinaire à la fin du mois de juillet, nous reprenons déjà nos travaux. Les conditions dans lesquelles vous avez travaillé et avez conduit des auditions ne sont pas acceptables. Pour les groupes, la situation est insupportable. C'est pourquoi nous n'avons pas, à ce stade, déposé d'amendements.

Sur la question du revenu et du prix, il faut rester humble : personne n'a la solution. Nous avons tous dénoncé, avec des différences de logique politique, le fait que la loi Egalim 1 ne fonctionnait pas – et la future loi Egalim 2 ne sera pas plus opérante !

Le problème est global ; il est question des charges, de la politique agricole commune, de l'encadrement du prix du foncier et de l'aide à l'installation aux jeunes agriculteurs et agricultrices. Se pose aussi la question des produits importés et des traités de libre-échange. Si nous augmentons le revenu des producteurs, les ménages seront contraints d'acheter leurs produits 10 % à 20 % plus cher, alors que nous traversons une crise sociale inédite. Tant que nous ne prenons pas les problèmes dans leur globalité, nous ne pourrons pas inverser la tendance.

Le prix plancher n'est pas forcément la solution. Si nous décidions d'y recourir, demain, les grandes centrales de distribution se contenteront de s'aligner sur ce prix. Si nous ne considérons pas qu'un minimum du prix rémunérateur doive revenir au producteur – ce pourrait être le prix plancher –, nous n'arriverons à rien !

Encore une fois, personne n'a la solution. Les six articles initiaux de cette proposition de loi ne sont que cosmétiques. Nous ne voterons pas contre le texte, car il est un moindre mal, mais nous défendrons un certain nombre d'amendements pour alimenter le débat. En réalité, nous ne réglerons pas le problème tant que l'on ne mettra pas toutes les questions sur la table. C'est là un débat de société extrêmement important.

J'ai eu un échange avec Julien Denormandie sur la question de la relocalisation et des produits importés. Ce qui préoccupe aujourd'hui, c'est le maintien des traités de libre-échange en contrepartie de « clauses-miroirs » ; et vu la façon dont les macronistes tiennent à ce sujet, on s'engage pour quinze ans de débats !

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous travaillons effectivement dans des conditions et un calendrier difficiles pour tous. J'ajoute que les droits de tirage qui pèsent désormais sur le service de notre commission sont très nombreux : enseignement agricole, méthanisation, ubérisation des métiers, paupérisation, influences étrangères dans les universités et covid-19.

M. Fabien Gay. – Je prends cela pour un appel à faire un rapport, madame la présidente !

Mme Sylviane Noël. – Je tiens à saluer à mon tour l'important travail mené par notre rapporteure, qui contribuera à enrichir et à améliorer cette proposition de loi.

J'ai toujours pensé que la loi Egalim s'apparentait à un chèque en blanc donné par les consommateurs à la grande distribution et à un chèque en bois reçu par les agriculteurs. Force est de constater que ce texte traite beaucoup des relations en amont entre agriculteurs et transformateurs. Je déplore toutefois qu'elle ne traite pas du point le plus dur, à savoir les négociations entre les industriels et les distributeurs, qui présentent des lacunes. Je pense à certaines pratiques qui concernent la grande distribution, notamment aux déréférencements abusifs, aux pénalités de tout ordre, aux négociations en déflation et aux centrales internationales de services. Ces dernières ont déjà été pointées du doigt pour s'adonner à la vente de services quasi virtuels, dans le seul objectif d'obtenir des contreparties financières de certains groupes internationaux et de détruire de la valeur.

Le groupe de suivi de la loi Egalim n'est, hélas ! pas prêt de s'éteindre. Plus que jamais, il doit poursuivre ses travaux, pour apporter à l'avenir de vraies réponses.

Mme Patricia Schillinger. – Je salue également le travail de notre rapporteure ; il est certain qu'il n'était pas aisé de le mener dans de pareilles conditions.

Mes collègues et moi-même sommes en désaccord avec certaines propositions. Surtout, nous ne sommes pas favorables à la réécriture de l'article 2. Nous aurons d'autres débats en séance publique, chacun sera libre d'argumenter... L'essentiel est que nous puissions avancer sur le sujet de la rémunération de nos chers agriculteurs – ils en ont vraiment besoin. La loi Egalim 1 était un outil incomplet ; je suis donc satisfaite du vote unanime de l'Assemblée nationale, qui témoigne d'un engagement certain.

M. Olivier Rietmann. – Je veux remercier notre rapporteure pour son travail. Beaucoup d'auditions ont été organisées ; les propos que nous avons entendus étaient tous intéressants, même si nous avons parfois trépillé face à certaines positions.

Je partage entièrement ce qu'a dit Daniel Gremillet. Avant d'être élu sénateur, je faisais déjà partie de ceux qui considéraient que la loi Egalim serait une montagne accouchant d'une souris.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est l'influence de Michel Raison !

M. Olivier Rietmann. – Aujourd'hui, on se rend compte que cette loi est un échec : le revenu des agriculteurs n'en a pas profité, et les marques de distributeurs constituent un moyen de pression sur les transformateurs et les fournisseurs, car la grande distribution conditionne la mise sur le marché de produits de marques à une certaine quantité de MDD. Cela lui permet d'exonérer des contraintes une grande quantité de produits agricoles.

La considération apportée au monde agricole me fait penser à une danse : un pas en avant, un pas en arrière et on tourne en rond !

On propose des lois qui ont la prétention d'améliorer le revenu des agriculteurs. Mais, dans le même temps, on adopte des textes qui ont pour effet d'augmenter les charges des agriculteurs et de réduire leur revenu. Hier, j'ai discuté avec un producteur d'aliments pour le bétail ; nous avons totalement laissé de côté les productions de soja et de colza en France, m'a-t-il dit. De ce fait, notre pays se trouve de plus en plus dépendant des importations en provenance des pays américains. Les prix explosent – le colza se vend parfois à 600 euros la tonne – et on augmente de façon draconienne les charges des agriculteurs. Or si

les charges explosent, on ne peut pas, *in fine*, parvenir à augmenter le revenu, bien au contraire. Nous devons donc trouver une certaine harmonisation dans la volonté d'accroître la rémunération des agriculteurs.

Nous devons travailler sur le revenu des agriculteurs, je le reconnais. Mais de quel revenu parle-t-on ? À partir de quel moment peut-on considérer qu'un agriculteur gagne suffisamment sa vie, en tenant compte du travail considérable qu'il doit réaliser sur son exploitation ?

Le cours des bovins mâles a connu une période difficile. En mars dernier, le Premier ministre et le ministre de l'agriculture ont annoncé l'allocation d'une enveloppe de 60 millions d'euros destinée à aider les éleveurs concernés, notamment en vue de l'exportation. Mais le revenu sur l'année reste un critère qui paralyse la déclaration de demande de cette aide : un éleveur de bovins mâles dont le revenu annuel est supérieur à 11 000 euros ne peut recevoir aucune aide. Si l'on considère qu'un agriculteur rémunéré 900 euros par mois gagne suffisamment sa vie et, à ce titre, n'a pas le droit d'être aidé, je me demande pourquoi on fait des lois pour augmenter le revenu des agriculteurs !

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Je partage vos analyses. Dans la méthode, je me suis efforcée d'associer le plus possible l'ensemble de mes collègues aux réflexions et à la construction de cette proposition de loi.

Aujourd'hui, nous avons un devoir de transparence : nous le savons tous, ce texte ne concerne qu'une faible partie du revenu des agriculteurs – 20 % environ –, notamment parce qu'il écarte la question des MDD.

Compte tenu de l'expérience de la loi Egalim, nous devons faire en sorte que le présent texte ne produise pas d'effets collatéraux négatifs et éviter d'abandonner en chemin les MDD, alors que ces produits sont une alternative à la contractualisation – l'échappatoire pour la distribution, ce sera plus de MDD. Il est des effets collatéraux qui peuvent être préjudiciables à l'ensemble de nos activités et à nos entreprises ; c'est l'angle par lequel nous abordons cette proposition de loi. Efforçons-nous de corriger les déséquilibres existants.

EXAMEN DES ARTICLES

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous en venons à l'examen des 135 amendements qui ont été déposés sur le texte de la proposition de loi.

Je dois vous signaler, au préalable, que 9 amendements ont été déclarés irrecevables en application de l'article 40 de la Constitution. Il s'agit des amendements COM-13, COM-21, COM-28, COM-33, COM-53, COM-77, COM-102, COM-123 et COM-71.

Article 1^{er}

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'article 1^{er}, qui concerne la contractualisation écrite, inverse ce qui relevait jusque-là de la règle et de l'exception.

En effet, aujourd'hui, il n'est pas prévu d'obligation de recourir à des contrats écrits pour vendre des produits agricoles. Nombre de transactions se font de gré à gré, dans la cour de la ferme, sans qu'il soit procédé à la rédaction d'un contrat-type. Si une

interprofession ou le ministre le souhaitent, ils peuvent néanmoins, par accord interprofessionnel étendu ou par décret, décider que la contractualisation écrite est obligatoire dans telle ou telle filière. C'est par exemple le cas dans la filière du lait de vache et, depuis quelques jours, dans la filière du lait de chèvre cru.

L'article 1^{er} entend inverser ce système et poser comme règle que la vente de produits agricoles est forcément réalisée *via* des contrats écrits. Puis, un accord interprofessionnel étendu ou un décret peut venir exempter telle ou telle filière. Ce sera par exemple le cas pour les fruits et les légumes.

La contractualisation écrite permet de s'assurer et de vérifier que les prix payés à l'agriculteur ont tenu compte des indicateurs de référence, dont l'indicateur des coûts de production. L'article 1^{er} prévoit ainsi que la proposition de contrat établie par l'agriculteur sera le socle de la négociation ; le contrat devra obligatoirement contenir une clause de révision automatique du prix, à la hausse ou à la baisse. C'est en quelque sorte le premier étage de la fusée de la sanctuarisation des coûts de production.

Bien entendu, la loi ne peut pas contraindre à couvrir intégralement les coûts de production – cela reviendrait à fixer un prix plancher, ce qui est interdit. L'idée est plutôt que les parties définissent une formule qui permette d'absorber une partie de la hausse éventuelle des coûts de production.

J'en viens maintenant à l'examen des amendements.

L'amendement COM-83 rectifié *bis* vise à modifier la date d'entrée en vigueur de la généralisation de la contractualisation écrite en la fixant au 1^{er} juillet 2022. Même si nous aurons un débat sur les dates d'entrée en vigueur de cette proposition de loi, il me semble qu'il y a ici une erreur d'imputation, car cet amendement aurait dû être déposé à l'article 6, celui qui est dédié aux dates d'entrée en vigueur. Ayant été déposé à l'article 1^{er}, cet amendement tend à écraser tout le principe de la contractualisation écrite. En conséquence, la commission émet un avis défavorable.

L'amendement COM-83 rectifié bis n'est pas adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-81 rectifié *bis* vise à permettre aux producteurs engagés dans une organisation de producteurs (OP) de déroger à la règle d'apport total, lorsqu'elle existe, pour la part de leur production qu'ils souhaitent transformer à la ferme. Serait par exemple concerné un producteur de lait qui souhaite fabriquer à la ferme des yaourts destinés à la restauration collective.

Néanmoins, le dispositif de cet amendement ne réalise pas cet objectif. En l'état, il exclut simplement de la contractualisation écrite les produits transformés à la ferme, mais il n'agit ni sur la règle d'apport total ni sur la possibilité d'y déroger pour un certain nombre de produits. Nous aurons certainement ce débat en séance publique avec le ministre. En conséquence, la commission émet un avis défavorable.

L'amendement COM-81 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Laurent Duplomb. – Il ne faut pas oublier que si un coopérateur agit en cette qualité, c'est parce que sa coopérative et lui-même ont chacun un engagement à honorer.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L’amendement COM-128 vise à clarifier un point qui semble aujourd’hui poser problème. En effet, l’article 1^{er} prévoit qu’un décret peut fixer un seuil de chiffre d’affaires en dessous duquel il ne s’applique pas. Cette disposition est notamment utile pour éviter d’alourdir les charges de tous petits producteurs, si l’on se rend compte qu’il leur est matériellement impossible de recourir à la contractualisation – mais cette hypothèse reste rare.

Cependant, dans les filières où la contractualisation est déjà rendue obligatoire, on se rend compte que ce décret n’exonère en fait que les acheteurs, et jamais les vendeurs. Le présent amendement vient donc préciser que les deux parties, le producteur comme l’acheteur, peuvent être concernées par ce décret. Cela apporte un peu de souplesse dans l’applicabilité de la loi.

L’amendement COM-128 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L’amendement COM-116 vise à préciser directement dans la loi qu’un produit agricole ne peut pas être vendu à un prix inférieur aux coûts de production supportés par l’agriculteur. Nous partageons tous cet objectif ; il est choquant qu’un agriculteur puisse perdre de l’argent tout en produisant et en vendant.

Toutefois, cet amendement revient à fixer dans la loi un prix plancher pour la vente de produits, ce qui est rigoureusement interdit par le droit européen de la concurrence. La loi peut contraindre à prendre en compte des indicateurs et à vérifier que le niveau de prise en compte n’est pas déconnecté des réalités, mais elle ne peut pas fixer de prix plancher. En outre, il y a fort à craindre qu’un prix plancher ne se transforme en prix plafond et que ceux qui achetaient les produits un peu plus chers demandent désormais à leurs acheteurs de s’aligner sur le prix plancher, sans aucune marge pour l’agriculteur. En conséquence, la commission émet un avis défavorable.

L’amendement COM-116 n’est pas adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L’amendement COM-129 vise à apporter une précision juridique afin de faire référence à la bonne définition de ce qu’est un « aléa climatique exceptionnel ». Pour rappel, l’article 1^{er} prévoit qu’aucune pénalité ne peut être infligée à un agriculteur pour un retard de livraison lorsqu’il est lié à un aléa climatique exceptionnel.

J’é mets un avis favorable au sous-amendement COM-148 ; il me semble en effet utile et pertinent d’inclure les catastrophes sanitaires, qui affectent l’agriculteur, parmi les causes qui le protègent des pénalités.

Le sous-amendement COM-148 est adopté. L’amendement COM-129, ainsi modifié, est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L’amendement COM-117 tend à préciser que les coûts de production doivent obligatoirement inclure les coûts de la main d’œuvre.

Or je rappelle que, pour être conformes au droit européen, les indicateurs de coûts de production doivent être librement déterminés par les parties au contrat. Les interprofessions peuvent définir des indicateurs de référence, mais le choix exact du

contenu de l'indicateur dans tel ou tel contrat privé ne peut être fixé en amont par la loi ; il doit être débattu et choisi par les acteurs eux-mêmes.

Au-delà de la conformité au droit européen, il me semble que ce n'est pas à la loi de déterminer ce qu'il faut entendre par coût de production, puisque ceux-ci diffèrent selon les caractéristiques des filières et selon les exploitations. En conséquence, la commission émet un avis défavorable.

L'amendement COM-117 n'est pas adopté.

M. Laurent Duplomb. – La mention « non salariée » est intéressante. Pour quel coût travaille un agriculteur ? Pour quel salaire ? Que peut-on viser comme coût horaire ? Pour une fois, on met le doigt sur un problème crucial.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les amendements COM-130 à COM-105 font l'objet d'une discussion commune.

Les amendements identiques COM-130, COM-17 rectifié *bis*, COM-24 rectifié *sexies*, COM-49 rectifié *ter*, COM-73 rectifié *ter*, COM-98 rectifié *bis* et COM-30 rectifié *septies* visent à préciser la manière dont les instituts techniques agricoles (ITA) peuvent être saisis pour suppléer les interprofessions dans l'élaboration des indicateurs de référence, si lesdites interprofessions ne le font pas.

Ils visent tout d'abord à fixer un délai d'un an après l'entrée en vigueur de la loi, pour que les interprofessions puissent élaborer leurs indicateurs de référence. Puis, dans le cas où elles ne le feraient pas, un membre de l'interprofession concernée pourra saisir l'institut technique, lequel dispose d'un délai de deux mois pour les élaborer et les publier.

Cela concilie la nécessité de laisser le temps aux interprofessions qui seraient nouvellement concernées par la contractualisation de se responsabiliser ; il faut pouvoir disposer de ces indicateurs assez rapidement pour formaliser les contrats. La commission est favorable à tous les amendements identiques au sien.

Les amendements COM-69 et COM-105 font uniquement mention du délai de trois mois, et non de la période d'un an laissée aux interprofessions : avis défavorable.

Les amendements COM-130, COM-17 rectifié bis, COM-24 rectifié sexies, COM-49 rectifié ter, COM-73 rectifié ter et COM-98 rectifié bis sont adoptés, de même que l'amendement COM-30 rectifié septies ; les amendements COM-69 et COM-105 deviennent sans objet.

L'amendement de précision rédactionnelle COM-131 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination juridique COM-132.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-133 vise à s'assurer que les décrets d'exemption associent le plus possible les acteurs agricoles concernés. Il serait particulièrement dommage de faire une loi pour la détricoter ensuite seulement parce que les principaux opérateurs n'auraient pas été suffisamment associés au dispositif.

Je propose donc que le ministre, lorsqu'il envisage d'exempter une filière, soit obligé de recueillir en amont l'avis de l'interprofession concernée. Il conviendrait que cet avis

soit rendu public, dans un souci de transparence, et pour que nous puissions suivre l'éventuel écart entre l'avis des professionnels et le choix du Gouvernement.

Par ailleurs, il me semble important de conserver de la flexibilité et de faire confiance aux principaux concernés : si une interprofession juge que certaines modalités d'application de cet article ne conviennent pas à toutes les tailles d'entreprises de sa filière, elle pourra, par un accord interprofessionnel étendu, prévoir des modalités d'application particulières, modulées selon la taille de l'entreprise. Bien entendu, l'accord interprofessionnel devra être étendu ; autrement dit, nous prévoyons l'intervention des pouvoirs publics pour valider cette décision. C'est un amendement de souplesse, qui répond à la demande d'adaptation de la contractualisation au sein même des filières.

L'amendement COM-106 vise, lui aussi, à soumettre le décret d'exemption à consultation préalable des interprofessions, mais il ne prévoit ni sa publication ni la possibilité de définir des modalités d'application propres à la taille des entreprises : demande de retrait, sinon avis défavorable.

Quant à l'amendement COM-82 rectifié, il tend à autoriser les interprofessions à prévoir des conditions particulières d'application, mais sans soumettre le décret à leur avis préalable : avis défavorable.

L'amendement COM-133 est adopté ; les amendements COM-106 et COM-82 rectifié deviennent sans objet.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les amendements COM-12 rectifié, COM-18 rectifié, COM-25 rectifié *sexies*, COM-50 rectifié *bis*, COM-67, COM-74 rectifié *bis*, COM-99 rectifié et COM-121 sont identiques.

La proposition de loi interdit le fait pour un acheteur d'imposer, au sein du contrat, une clause permettant de renégocier la clause de détermination du prix en fonction de la politique tarifaire des concurrents.

Ces amendements identiques visent à préciser que ce n'est pas seulement une telle clause qui est interdite, mais le simple fait d'imposer une renégociation en fonction de l'évolution des tarifs des concurrents. J'y suis favorable, car il faut également prendre en compte les situations où une telle renégociation est imposée en dehors de tout contrat.

Compte tenu de la difficulté de prouver que tel ou tel aspect du contrat a été imposé, et non librement consenti, je vous proposerai un amendement en séance qui permettrait de s'assurer de la pleine efficacité de cette interdiction. Pour l'heure, j'émetts un avis favorable à l'ensemble de ces amendements.

Les amendements identiques COM-12 rectifié, COM-18 rectifié, COM 25 rectifié sexies, COM-50 rectifié bis, COM-67, COM-74 rectifié bis, COM-99 rectifié et COM-121 sont adoptés.

L'amendement de coordination juridique COM-134 est adopté.

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

Articles additionnels après l'article 1^{er}

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-80 rectifié *bis* prévoit que, au sein d'une organisation de producteurs (OP), l'éventuelle décision d'apport total de la production soit prise de façon collégiale.

Aujourd'hui, ce sont les statuts des OP qui définissent si la production doit être apportée partiellement ou totalement. Par conséquent, la décision est déjà issue d'une forme de collégialité. Mais collégialité ne veut pas dire unanimité ; cet amendement ne prévoit pas que la règle d'apport total soit prise à l'unanimité. Dès lors qu'il est déjà satisfait par la loi, la commission en sollicite le retrait ; à défaut, elle émettra un avis défavorable.

L'amendement COM-80 rectifié bis n'est pas adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-115 vise à indiquer que, pour caractériser un prix abusivement bas en agriculture, seuls les indicateurs de référence habituels peuvent être pris en compte – coût de production, prix de marché, etc. –, alors que le droit en vigueur est plus large et ouvre la possibilité d'une prise en compte d'autres indicateurs.

Je pense qu'il faut conserver cette souplesse et ne pas contraindre inutilement le juge ou la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) dans leurs fonctions. Il est des situations où d'autres éléments doivent être pris en compte pour caractériser un prix abusivement bas, notamment lorsque les indicateurs sont peu fiables.

La pratique du prix abusivement bas est rarement condamnée aujourd'hui. Cela n'est pas dû à une définition floue, mais s'explique par le fait que nombre d'agriculteurs n'osent pas s'en plaindre, par crainte de représailles. Et lorsque des contrôles sont réalisés, notamment par les pouvoirs publics, il me paraît plus pertinent de leur laisser une liberté de jugement que de les obliger à analyser le prix abusivement bas uniquement au regard des indicateurs de référence.

J'ajoute que considérer comme abusivement bas tout prix inférieur aux coûts de production nous fait retomber sur la notion condamnable de prix plancher... Pour toutes ces raisons, la commission émet un avis défavorable.

L'amendement COM-115 n'est pas adopté.

Article 1^{er} bis (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les amendements identiques COM-40 rectifié, COM-84 rectifié *bis* et COM-107 visent à instaurer un dispositif de sanction en cas de manquement aux obligations issues de l'expérimentation du tunnel de prix : avis favorable.

Les amendements COM-40 rectifié, COM-84 rectifié bis et COM-107 sont adoptés.

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

Article 1^{er} ter (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L’amendement COM-135 vise à éviter que l’Observatoire de la formation des prix et des marges (OFPM) se retrouve, bien malgré lui, en délicatesse avec la loi ; il vise donc à ce que l’obligation de publication qui lui incombe ne s’applique qu’aux indicateurs déjà rendus publics.

En outre, il prévoit que l’OFPM ne publie que la synthèse des indicateurs des coûts de production, c’est-à-dire ceux qui sont les plus parlants pour tenir la rémunération des agriculteurs. L’OFPM est un petit organisme. Or les indicateurs de prix de marché, surtout ceux qui sont liés à la traçabilité, à l’origine, à la composition, à la qualité et au cahier des charges sont publiés par d’autres organismes. Il s’agit non pas de limiter les références possibles, mais d’assurer que les coûts de production soient bien mis à disposition des agriculteurs, dans le cadre de la contractualisation, et que les autres indicateurs soient publiés par des organismes plus vigilants.

M. Franck Montaugé. – Je trouve dommage que l’Observatoire ne publie pas ces indicateurs complémentaires, ce serait cohérent – en réalité, c’est parce qu’il ne vous semble pas en avoir les moyens matériels que vous y renoncez, c’est regrettable pour la clarté de l’information.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Ces informations restent disponibles auprès des organismes qui les produisent.

L’amendement COM-135 est adopté.

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

Article 2

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Cet article représente le deuxième étage de la fusée, puisqu’il traite des contrats en aval, entre l’industriel – également appelé : le « fournisseur » – et le distributeur.

Son objectif principal est de sanctuariser les matières premières agricoles lors des négociations commerciales, pour que l’industriel n’ait plus à exercer une pression toujours plus forte sur l’agriculteur, puisque lui-même n’aura normalement pas été contraint d’être déficitaire sur cette partie.

En réalité, l’édifice est bien plus fragile qu’il y paraît, nous aurons l’occasion d’en débattre.

Pour que la part des matières premières agricoles dans un produit soit non négociable, il faut connaître cette part. Cet article 2 offre trois options au fournisseur pour afficher cette part dans les conditions générales de vente (CGV) qu’il envoie chaque année.

La première option, qui est la règle générale, consiste à indiquer, chaque fois qu’une matière première agricole représente plus de 25 % du volume du produit alimentaire, sa part dans le volume, mais également, et surtout, sa part dans le tarif du fournisseur. Par exemple, pour un yaourt à la fraise, il devra écrire : le lait représente 60 % du volume du produit, et 35 % du tarif proposé. Si le distributeur veut vérifier l’exactitude des informations, il peut mandater un tiers indépendant, c’est-à-dire souvent un commissaire aux comptes.

La deuxième option, qui est dérogatoire, consiste à n'afficher que la part agrégée des matières premières agricoles dans les CGV. Dans ce cas, le fournisseur doit la faire attester par un tiers indépendant.

La troisième option, également dérogatoire, consiste à ne rien afficher dans les CGV. Dans ce cas, après la négociation, un tiers indépendant doit attester que la négociation n'a pas porté sur la part des matières premières agricoles dans le tarif du fournisseur.

Cet article 2 consacre par ailleurs un principe de non-négociabilité de la matière première agricole.

Cet article demande également aux industriels et distributeurs de retracer dans une convention, à l'issue de la négociation, l'ensemble des obligations réciproques auxquelles ils se sont engagés, comme le prix, les délais de paiement, les services commerciaux. Surtout, cette convention devra comporter une clause de révision automatique des prix. Il s'agit du lien avec l'article 1^{er}. Si le contrat en amont est révisé à la hausse, logiquement le contrat en aval devrait aussi être révisé à la hausse.

Voilà les principaux traits du mécanisme. Il est très complexe, sans parler du fait que cet article réduit la durée des négociations commerciales de trois à deux mois... Un dispositif aussi complexe sera, à coup sûr, à l'origine de nombreux contentieux.

Un exemple de cette complexité : puisque l'obligation de transparence s'applique seulement aux matières premières agricoles représentant plus de 25 % du volume du produit, la soupe aux 3 légumes sera incluse, mais la soupe aux 9 légumes ne le sera pas, puisque ses légumes n'atteindront pas le seuil de 25 %... On imagine le casse-tête des CGV et des négociations, d'autant que ce seuil de 25 % sert aussi de base pour l'article 2 *bis* D qui protège le tarif du fournisseur.

L'autre écueil de cet article, c'est qu'il permet à la grande distribution d'avoir un accès aux marges des industriels, ce qui revient à lui dire les segments sur lesquels elle pourra se « rattraper » en négociant plus durement.

Il est donc urgent de simplifier ce mécanisme et de rééquilibrer le rapport de force dans la négociation commerciale. Car dans les faits, plus l'intermédiaire est contraint par la distribution, plus il se retourne contre l'agriculteur...

C'est pourquoi, avec l'amendement COM-136, je vous propose une nouvelle rédaction de cet article, avec l'objectif de simplifier les choses et de rééquilibrer la négociation commerciale.

La simplification, d'abord. Je vous propose de conserver deux options seulement et de les mettre sur le même plan : soit l'industriel affiche la part agrégée des matières premières agricoles, soit, s'il le souhaite et lorsqu'il demande une évolution de tarif par rapport à l'année précédente, il fait certifier la part de cette évolution qui est due à la variation des matières premières agricoles. Nous conservons bien sûr la non-négociabilité des matières premières agricoles, mais nous évitons que le distributeur ne dévoile trop ses marges, car nous savons que cette information déséquilibre la négociation commerciale.

Mme Sophie Primas, présidente. – Du reste, ceux qui veulent détailler leurs marges pourront le faire, la loi ne l'empêche pas...

Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure. – Effectivement. En tout état de cause, nous respectons complètement la transparence nécessaire à la non-négociabilité des matières premières agricoles.

Ensuite, je vous propose de supprimer le seuil de 25 % et d'harmoniser le périmètre de ces articles : tous les produits alimentaires seront concernés, cela simplifiera considérablement la compréhension du dispositif et la vie des entreprises. Il n'y aura plus de différence de traitement entre une soupe à 3 légumes et une soupe à 9 légumes. Toujours pour simplifier, mon amendement ouvre la possibilité qu'un décret vienne assouplir ces règles pour les petites entreprises.

Je vous propose également d'inscrire dans cet article 2 le dispositif du « ligne à ligne », alors qu'il figure à l'article 2 *bis* A, tout en modifiant son périmètre.

Je vous propose encore de rétablir une période de trois mois pour les négociations commerciales et d'améliorer la construction du prix. Il serait inutile, en effet, de prévoir une clause de révision automatique des prix entre l'industriel et la distribution qui ne se fonderait pas sur les mêmes indicateurs que la clause en amont, entre l'agriculteur et son acheteur. Nous prévoyons donc que cette clause intègre obligatoirement les indicateurs de coût de production. L'amendement précise enfin que les distributeurs devront motiver de façon détaillée les CGV qu'ils souhaitent ouvrir à la négociation.

Je suis favorable aux deux sous-amendements COM-147 et COM-146, qui suppriment l'obligation, inutile il est vrai, d'afficher les indicateurs sur la facture. Cela n'a pas de sens, la facture étant souvent émise plus tardivement. Surtout, le traitement des factures est automatisé par des logiciels, qui ne sont pas paramétrés pour ces nouveautés.

Les amendements identiques COM-34 rectifié, COM-57 rectifié et COM-85 rectifié *bis* créent, comme mon amendement, une option qui consiste à ne se concentrer que sur l'évolution du tarif du fournisseur. Ils sont donc largement satisfaits : retrait, sinon avis défavorable.

L'amendement COM-97 rectifié exclut les produits soumis à accises de ce mécanisme de transparence et de révision des prix. Les vins et spiritueux en seront exclus, puisqu'ils ne sont pas soumis à une variation régulière du prix de la matière première. Cependant, en visant les produits à accise, vous exonérez d'autres produits, comme certaines boissons sucrées, ce qui ne me semble pas l'objectif. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-15 rectifié, COM-19 rectifié, COM-26 rectifié *quinquies*, COM-31 rectifié *decies*, COM-51 rectifié *bis*, et COM-75 rectifié *bis* précisent que le décret exemptant certains produits requiert un avis favorable des interprofessions. Ces amendements subordonnent l'action du ministre à un accord préalable d'acteurs privés, ce n'est pas conforme à notre droit. Avis défavorable.

Les trois amendements identiques COM-2 rectifié *ter*, COM-23 rectifié et COM-44, ainsi que les deux amendements identiques COM-1 rectifié *bis* et COM-104 rectifié, et l'amendement COM-56 rectifié, prévoient d'interdire toute négociation sur le tarif du fournisseur, même en échange de contreparties. Il faut rééquilibrer le rapport de force, mais ces amendements pèchent par l'excès inverse. Il y a cependant un vrai sujet sur la possibilité de réviser les contrats en fonction de l'évolution des coûts autres qu'agricoles, et nous travaillerons sur ce thème d'ici à la séance plénière. Avis défavorable.

Les trois amendements identiques COM-35 rectifié, COM-58 rectifié et COM-86 rectifié *bis* sont largement satisfaits, puisqu'ils visent à intégrer le « ligne à ligne » au sein de l'article 2, ce que je prévois également. Retrait, sinon avis défavorable.

Les amendements identiques COM-4 rectifié *bis* et COM-46 sont satisfaits, ma rédaction prévoit que le décret puisse assouplir certaines obligations pour les petites entreprises, mais aussi que l'intervention du tiers indépendant soit à la charge du distributeur, dans l'option « part agrégée des matières premières agricoles ». Retrait, sinon défavorable.

Les amendements identiques COM-47 et COM-109 sont satisfaits par les deux sous-amendements précédents. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-48 rectifié *bis* et COM-87 rectifié *ter* suppriment la clause de révision automatique des prix et proposent une clause générale de révision automatique des prix en fonction des prix du transport, de l'énergie, des emballages, et non pas uniquement des matières agricoles. Je préfère garder cette focale sur les produits alimentaires, car elle fait le lien avec la clause en amont entre l'agriculteur et son acheteur ; cependant, un élargissement peut avoir de l'intérêt, il faut y travailler d'ici à la séance plénière. En attendant, retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-62 rectifié *bis* supprime simplement cette clause : avis défavorable.

Les trois amendements identiques COM-36 rectifié, COM-59 rectifié et COM-88 rectifié *bis* sont satisfaits, puisque je propose de rétablir à trois mois la durée de la négociation commerciale. Retrait, sinon avis défavorable.

Même position pour les trois amendements identiques COM-3 rectifié *bis*, COM-45 et COM-108, qui exigent du distributeur qu'il détaille les raisons pour lesquelles il souhaite ouvrir à la négociation certaines CGV.

Mme Patricia Schillinger. – Le seuil porté à 25 % était un gage de flexibilité pour les industriels de l'agroalimentaire et les agriculteurs.

Sans seuil, nous faisons entrer dans le champ de la loi des produits avec très peu de matières premières agricoles. Par exemple, les eaux pétillantes aromatisées au citron bénéficieraient de la protection du tarif engendrée par la non-discrimination tarifaire, alors qu'elles ne bénéficient pratiquement pas aux agriculteurs, même quand le citron est français.

Sans seuil, on complexifie une mesure et on fait perdre le sens originel de cet article, qui était de mettre en avant les produits de nos agriculteurs. Sans seuil, on privilégie les grandes multinationales, qui usent de produits transformés au détriment de nos PME, qui travaillent main dans la main avec nos producteurs.

Ensuite, pourquoi l'amendement supprime-t-il la première option, qui permettait à l'entreprise de préciser dans les CGV le prix de chaque matière première agricole ?

Cette absence de clarté donne un signal très négatif, la distribution va pouvoir accuser les industriels de ne pas jouer le jeu de la transparence. Alexandre Bompard nous l'a dit en audition, le 2 juin dernier, en demandant de la transparence sur les prix, avec cet exemple précis : « Quand je revalorise le prix versé à Danone, je veux savoir ce qu'obtient l'agriculteur. Je suis en droit de le savoir, et la représentation nationale aussi. »

Cette première option est au choix du fournisseur, il n'y est pas contraint, elle est attendue par les acteurs et sa disparition pourrait déséquilibrer l'ensemble de la chaîne agroalimentaire.

Enfin, le texte issu de l'Assemblée nationale faisait intervenir un tiers pour certifier que le tarif finalement négocié permettait à l'industriel de payer la matière première agricole au niveau souhaité. Cette garantie n'existe plus dans votre rédaction, nous le déplorons.

Pour toutes ces raisons, nous ne pourrions pas nous associer à la nouvelle rédaction de cet article.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Notre objectif est de revaloriser les matières premières agricoles, mais le seuil de 25 % exclut bien des produits agricoles, sans transparence ni équité. Un petit pois qui compose moins de 25 % du produit fini ne sera pas concerné, alors que celui qui entrera dans une boîte de petits pois le sera : comment expliquer la différence ? En quoi la production que nous visons sera-t-elle valorisée ? Les industriels nous le disent, ils sont pour la suppression de ce seuil, parce qu'il introduit un biais. Même chose pour les options : nous ne voulons pas que la première option soit privilégiée, comme c'est le cas dans la rédaction actuelle, car les distributeurs pourront alors peser pour y contraindre les industriels. Nous préférons un système transparent, qui fasse apparaître la revalorisation, ce qui est pleinement le cas y compris dans l'option de l'agrégation. Avec la rédaction actuelle, on oblige l'industriel à tout dire, ce qui l'affaiblira dans la négociation ; dans la nôtre, l'obligation ne porte que sur les matières agricoles, et sur toutes les matières agricoles, ce qui est bien notre cible.

M. Laurent Duplomb. – Le mécanisme que vous proposez est acceptable, y compris la suppression du seuil de 25 %, dès lors que le recours au tiers de confiance est obligatoire s'il est demandé, c'est une garantie qui nous paraît nécessaire, et qui me fait accepter votre nouvelle rédaction.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous devons débattre en profondeur, sans passion ni caricature, parce qu'il n'y a pas d'un côté des vilains et de l'autre des gentils. On nous rebat les oreilles avec l'exemple de telle boisson citronnée, mais il est anecdotique, car en l'occurrence le citron entre pour 1 % à peine de la boisson. En revanche, quand un industriel achète de la viande de bœuf pour des lasagnes où la viande entre pour 26 %, il en achète aussi pour d'autres plats où la viande comptera pour bien moins, par exemple 15 %, mais c'est bien de la même viande qu'il s'agit, donc d'une même négociation d'ensemble – et c'est à cette échelle qu'il faut raisonner quand on parle d'équité, ou bien on déséquilibre l'ensemble des négociations. Je sais bien qu'il y a eu des accords entre les professionnels, mais le Parlement peut n'être pas d'accord, c'est bien à nous de définir les règles, après un débat approfondi et serein.

Mme Patricia Schillinger. – En tous les cas, nous n'avons pas entendu la même chose dans les auditions que nous avons conduites les uns et les autres, en particulier sur l'utilité de ce seuil. Je déplore que les auditions ne soient pas transparentes, c'est un problème.

Mme Sophie Primas, présidente. – Le taux était fixé initialement à 10 %, puis il a été porté à 25 %, et il ne s'appliquait pas initialement à cet article 2. Il faut débattre sereinement et dans la confiance, nous devons envisager l'ensemble des effets collatéraux sur

la négociation, qui va bien au-delà du seul prix, puisqu'elle porte aussi sur les salaires, sur les investissements, sur la recherche. N'ouvrons pas trop de fronts simultanément. Nous n'entendons pas que la grande distribution se plaigne particulièrement des contraintes que nous avons décidé d'introduire : c'est donc qu'elle a trouvé une parade, attention à ne pas fragiliser les industriels, qui ne manqueraient pas de se rattraper sur les producteurs eux-mêmes. Je rappelle, par ailleurs, que nos auditions « rapporteur » sont ouvertes à l'ensemble des membres de la commission en toute transparence.

Le sous-amendement COM-147 est adopté, de même que le sous-amendement COM-146. L'amendement COM-136, ainsi sous-amendé, est adopté. L'article 2 est ainsi rédigé, et les amendements identiques COM-34 rectifié, COM-57 rectifié et COM-85 rectifié bis deviennent sans objet, de même que les amendements COM-97 rectifié, COM-15 rectifié, COM-19 rectifié, COM-26 rectifié quinquies, COM-31 rectifié decies, COM-51 rectifié bis, COM-75 rectifié bis, COM-2 rectifié ter, COM-23 rectifié, COM-44, COM-1 rectifié bis, COM-104 rectifié, COM-56 rectifié, COM-35 rectifié, COM-58 rectifié, COM-86 rectifié bis, COM-4 rectifié bis, COM-46, COM 47, COM-109, COM-48 rectifié bis, COM-87 rectifié ter, COM-62 rectifié bis, COM-36 rectifié, COM-59 rectifié, COM-88 rectifié bis, COM-3 rectifié bis, COM-45 et COM-108.

Article additionnel après l'article 2

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-94 rectifié transforme la clause de renégociation des prix prévue depuis 2014 par le code de commerce, en clause de révision automatique du prix quand certains éléments évoluent eux-mêmes. Il faut probablement faire évoluer cette clause, nous pouvons y travailler d'ici à la séance plénière, mais l'automatisme me semble aller trop loin, étant donné le nombre d'éléments qui entrent en compte. Retrait, sinon rejet.

L'amendement COM-94 rectifié n'est pas adopté.

Article 2 bis A (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Avec l'amendement COM-137, je vous propose de supprimer cet article, puisque ma rédaction de l'article 2 intègre déjà le « ligne à ligne » prévu ici.

L'amendement COM-110 restreint le « ligne à ligne » aux seuls produits alimentaires soumis au principe de transparence, tenant compte du seuil de 25 % ; ce seuil ayant disparu, l'amendement n'a plus lieu d'être : retrait, sinon avis défavorable. Même raisonnement pour l'amendement COM-125 rectifié.

L'amendement COM-137 est adopté. L'article 2 bis A est supprimé, et l'amendement COM-110 devient sans objet, de même que l'amendement COM-125 rectifié.

Article 2 bis B (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Avec l'amendement COM-138, je vous propose une nouvelle rédaction de cet article pour mieux encadrer les produits alimentaires vendus sous marque de distributeur qui aujourd'hui échappent à nombre de règles applicables aux marques nationales et ne sont pas concernés par les mécanismes visant à améliorer le revenu des agriculteurs.

Il est vrai que les marques nationales et les MDD n'obéissent pas à la même philosophie. Pour les marques nationales, le produit est la propriété de l'industriel, qui cherche à la vendre dans des rayons que la grande distribution lui met à disposition : le distributeur est en quelque sorte un prestataire de services ; pour les MDD, c'est le distributeur qui élabore un cahier des charges pour un type de produit dont il aura ensuite la pleine propriété ; l'industriel, PME ou non, est alors son prestataire de services en amont, puisqu'il répond à l'appel d'offres et qu'il produit pour le distributeur.

Si cette différence est réelle et explique pourquoi certaines règles ne peuvent pas être transposées des marques nationales vers les MDD, elle est interprétée très largement, au point qu'elle sert surtout à ne rien changer pour les MDD – il est donc temps que cette dichotomie cesse.

L'Assemblée nationale avait proposé que les contrats de MDD intègrent une clause sur le volume prévisionnel. Je vous propose un encadrement bien plus ambitieux.

En effet, mon amendement intègre dans les contrats de MDD une clause de révision automatique des prix en fonction de la variation du coût des matières premières agricoles supportée par le fabricant. Cette clause devra tenir compte des indicateurs de coût de production.

Deuxièmement, il rappelle que les contrats de MDD doivent avoir une durée minimale de trois ans, sauf bien sûr pour les contrats liés à une campagne spécifique ou à certaines spécificités du produit.

Troisièmement, l'appel d'offres et le contrat devront comporter un engagement du distributeur en matière de volume prévisionnel et, lorsque ce volume n'est pas respecté, le distributeur devra se justifier auprès du fabricant. Je souhaitais au départ prévoir un volume ferme, comme plusieurs de vos amendements le prévoient, mais il est vite apparu que ce serait intenable, car les contrats de MDD sont souvent sur longue période, voire sans date de fin. Par conséquent, comme le distributeur ne veut pas s'engager sur un volume ferme sur cinq ou six ans, il multipliera les contrats très courts, d'un an, ce qui fragilisera encore plus le fabricant.

Quatrièmement, le contrat de MDD devra définir la durée minimale du préavis à respecter en cas de rupture. Le fait que cette durée soit parfois absente du contrat ouvre la voie à tous les abus... L'amendement indique également que les modalités d'écoulement des emballages et des produits finis en cas de cessation du contrat devront être prévues par le contrat.

Cinquièmement, le contrat devra comporter une clause de répartition des coûts entre distributeur et fabricant, et notamment des coûts additionnels qui pourraient survenir en cours d'exécution.

Sixièmement, il sera interdit de mettre à la charge du fabricant les opérations de mise en avant du produit MDD dans les rayons, puisque ces opérations renforcent la notoriété du distributeur, et non du fabricant.

Enfin, septièmement, le contrat devra établir un système d'alerte et d'échanges d'informations périodiques entre le distributeur et le fabricant.

Le fait de prévoir un volume ferme ne sécurisera pas mais fragilisera le fabricant, car le distributeur multipliera alors les contrats courts. En conséquence, avis défavorable aux

amendements identiques COM-38 rectifié, COM-61 rectifié, COM-90 rectifié *bis* et COM-122.

Les neuf amendements identiques COM-14 rectifié, COM-20 rectifié, COM-27 rectifié *quinquies*, COM-32 rectifié *nonies*, COM-52 rectifié *bis*, COM-70, COM-76 rectifié *bis*, COM-101 rectifié et COM-124 prévoient que les indicateurs de référence soient également pris en compte dans la détermination du prix des MDD. Or le droit en vigueur impose déjà d'y faire référence et d'explicitier la façon dont il en est tenu compte, et crée une clause de révision automatique des prix qui s'appuie sur ces indicateurs. Avis défavorable aux neuf amendements.

L'amendement COM-138 est adopté. L'article 2 bis B est ainsi rédigé, et les amendements COM-38 rectifié, COM-61 rectifié, COM-90 rectifié bis, et COM-122 deviennent sans objet, de même que les amendements COM-14 rectifié, COM-20 rectifié, COM-27 rectifié quinquies, COM-32 rectifié nonies, COM-52 rectifié bis, COM-70, COM-76 rectifié bis, COM-101 rectifié et COM-124.

Article 2 bis C (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Nous avons travaillé de concert avec Laurent Duplomb et je suis favorable à son amendement COM-41 rectifié, qui rédige cet article pour mieux encadrer les pénalités logistiques – il faut mettre fin à de nombreux abus et tenir compte des circonstances. En conséquence, avis défavorable aux amendements identiques COM-63 rectifié et COM-91 rectifié *bis*, à l'amendement COM-64 rectifié, aux amendements identiques COM-65 rectifié et COM-92 rectifié *bis*, de même qu'à l'amendement COM-66 rectifié.

L'amendement COM-41 rectifié est adopté. L'article 2 bis C est ainsi rédigé, et les amendements COM-63 rectifié, COM-91 rectifié bis, COM-64 rectifié, COM-65 rectifié, COM-92 rectifié bis et COM-66 rectifié deviennent sans objet.

Article 2 bis D (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Avec l'amendement COM-139, identique aux amendements COM-37 rectifié *bis*, COM-89 rectifié *ter* et COM-60 rectifié, je vous propose d'élargir à tous les produits alimentaires le principe de non-discrimination, c'est la conséquence de la suppression du seuil de 25 %.

Les amendements COM-139, COM-37 rectifié bis, COM-89 rectifié ter et COM-60 rectifié sont adoptés.

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

Article 2 bis E (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Avec mon amendement COM-140, je vous propose de préciser le contenu du rapport du Gouvernement au Parlement, relatif à la loi Egalim.

M. Franck Montaugé. – Le Sénat demande donc des rapports au Gouvernement ?

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – On complète seulement celui que le Gouvernement prévoit déjà...

L'amendement COM-140 est adopté.

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

Article additionnel après l'article 2 bis E (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les amendements identiques COM-39 rectifié et COM-93 rectifié *bis* sont satisfaits par la précision que nous avons apportée au rapport du Gouvernement, avec l'amendement COM-140.

Les amendements COM-39 rectifié et COM-93 rectifié bis ne sont pas adoptés.

Article 2 bis (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-141 précise que la durée de l'expérimentation d'un « rémunérascore » est de cinq ans maximum.

M. Franck Montaugé. – Vous paraissez cependant réticente à l'expérimentation, notamment en matière de revente à perte...

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Attention à ne pas abandonner l'exigence d'efficacité : si après cinq ans d'expérimentation nous ne parvenons pas au résultat recherché, il faut bien mettre fin à l'expérimentation.

Mme Sophie Primas, présidente. – Effectivement, rappelons-nous l'expérimentation sur les promotions, que nous avons prévue dans la loi Egalim 1 et que nous avons dû prolonger bien au-delà de ce que nous prévoyions.

L'amendement COM-141 est adopté.

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

Article 3

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-145 vise à renforcer les pouvoirs du médiateur des relations commerciales agricoles, dont le travail est particulièrement utile et apprécié des agriculteurs. Il ne faudrait pas que la création du Comité de règlement des différends commerciaux, aux contours encore assez flous, vienne amoindrir son rôle.

Je propose donc dans cet amendement que, si les deux parties le souhaitent, elles puissent nommer le médiateur arbitre. Ce faisant, il gagnerait un pouvoir qu'il n'a pas aujourd'hui, ce qui l'empêche de véritablement trancher certains litiges. C'est donc une manière de renforcer l'action de ce tiers de confiance qu'est le médiateur.

L'amendement n° COM-145 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les six amendements identiques COM-6 rectifié *ter*, COM-8 rectifié *bis*, COM-29 rectifié *sexies*, COM-55 rectifié, COM-112 et COM-126 visent à supprimer l'article 3 *bis*.

D'une part, cet article est contraire au droit européen, puisqu'il allonge la liste des pratiques commerciales trompeuses, alors que le règlement qui la fixe est d'harmonisation maximale.

D'autre part, il pénalisera fortement les entreprises françaises qui réalisent une grande partie de la chaîne de production en France, mais dont l'ingrédient principal ne vient pas de chez nous. On pense bien entendu au cacao, mais il y en a d'autres.

J'ai toutefois déposé un amendement COM-142, qui ne prévoit pas de supprimer l'article, mais vise à le remplacer par une demande de rapport au Gouvernement sur les contrôles réalisés par la DGCCRF. Les outils pour lutter contre les pratiques déloyales en termes d'étiquetage de l'origine d'un produit sont aujourd'hui suffisants, ils sont même souvent précurseurs. En revanche, les contrôles sont trop peu nombreux. À titre exceptionnel, je propose donc que le Gouvernement produise un rapport sur sa politique de contrôle en matière de pratiques commerciales trompeuses portant sur l'affichage de l'origine des denrées alimentaires. C'est la meilleure manière d'inciter les entreprises à mettre un terme à certaines pratiques frauduleuses, plutôt que d'inscrire dans la loi un article inapplicable.

Les amendements COM-6 rectifié ter, COM-8 rectifié bis, COM-29 rectifié sexies, COM-55 rectifié, COM-112 et COM-126 ne sont pas adoptés.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Ainsi que je le mentionnais à l'instant, l'amendement COM-142 vise à supprimer les dispositions de cet article et à les remplacer par une demande de rapport.

L'amendement COM-142 est adopté. L'article 3 bis est ainsi rédigé, et les amendements COM-7 rectifié, COM-11 rectifié, COM-96, COM-113 et COM-127 deviennent sans objet.

Article 4

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – En l'état, l'article 4 est contraire au droit européen. En effet, s'il est vrai que le règlement INCO concernant l'information du consommateur sur les denrées alimentaires demande qu'il existe un lien avéré entre l'origine des produits et leurs propriétés, pour que les États membres aient le droit de rendre obligatoire l'affichage de l'origine d'un produit, il précise toutefois que de telles obligations relèvent du cas par cas. Or cet article prévoit une règle générale d'obligation d'affichage de l'origine, dès lors qu'il existe un lien avéré entre l'origine et les propriétés du produit. Cela contrevient donc à la règle du cas par cas et, surtout, cela ne dit rien de ce qu'il faut entendre par « lien avéré », ni ne précise quels produits sont concernés. C'est donc un important nid à contentieux qui serait ouvert... On imagine mal un décret venant lister tous les produits français pour lesquels il existe un tel lien.

Pour toutes ces raisons, je propose, à travers l'amendement COM-143, une rédaction globale de l'article 4 qui inscrit en droit français les nouveautés du règlement INCO datant de 2020. Nous avons déjà adopté de telles dispositions lors de l'examen de la loi

portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets il y a deux mois, mais elles n'avaient pas été retenues en commission mixte paritaire. Désormais, si l'origine d'un produit alimentaire n'est pas la même que l'origine de son ingrédient principal, le fabricant devra le faire savoir de façon explicite et visible au consommateur.

Mais, bien entendu, il faudra des contrôles pour vérifier que la réglementation est effectivement appliquée.

Mme Sophie Primas, présidente. – J'ajoute que, lors de l'examen du projet de loi Climat et résilience, le ministre avait émis un avis favorable sur le fond, mais en renvoyant le débat à un texte Égalim 2.

L'amendement n° COM-143 est adopté. L'article 4 est ainsi rédigé, et les amendements COM-16 rectifié, COM-120, COM-119, COM-79 rectifié bis, COM-95, COM-111 rectifié et COM-118 deviennent sans objet.

Article additionnel après l'article 4

L'amendement COM-42 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 4 bis (nouveau)

L'article 4 bis est adopté sans modification.

Article 5

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-144 vise à proposer une coordination juridique.

L'amendement n° COM-144 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-43 rectifié vise à exclure les fruits et légumes frais de la réglementation relative aux opérations de dégagement. Il est vrai que l'article L. 443-1 du code de commerce prévoit déjà un régime spécifique pour les annonces de prix des fruits et légumes frais en dehors des magasins. Si un prix de cession a été défini entre le fournisseur et son acheteur, alors l'annonce de prix est autorisée uniquement durant les trois jours qui précèdent l'opération. S'il n'y a pas d'accord de prix de cession, alors l'annonce du prix en dehors des magasins fait l'objet d'un accord interprofessionnel.

Mais l'article 5 prévoit que la liste des produits alimentaires concernés par l'encadrement des opérations de dégagement sera fixée par décret, ce qui laisse peu de doute quant au fait que les fruits et légumes en seront bien exclus. N'étant pas favorable à inscrire directement les exceptions dans la loi, je vous proposerai donc, monsieur Duplomb, de retirer votre amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

M. Laurent Duplomb. – C'est un enjeu important pour les agriculteurs !

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous suggère de déposer le même amendement en séance, monsieur Duplomb. Le ministre pourra ainsi s'exprimer.

L'amendement n° COM-43 rectifié n'est pas adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 5

L'amendement n° COM-10 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 6

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les six amendements identiques COM-22 rectifié, COM-54 rectifié *bis*, COM-68, COM-72, COM-78 rectifié *bis* et COM-103 rectifié posent une vraie question, celle de l'entrée en vigueur des différents articles de cette proposition de loi. Il me semble que le plus logique soit que la contractualisation et la transparence entrent en vigueur à la même date. Je proposerai en séance un amendement dans ce sens.

En revanche, ces six amendements indiquent que la contractualisation écrite est applicable dès la promulgation de la loi. Cela me semble trop rapide, car les filières qui n'étaient pas habituées jusqu'à présent à contractualiser et qui devront désormais le faire seront dans l'incapacité de respecter cette obligation du jour au lendemain. Comme la loi dit que c'est au producteur de proposer un contrat écrit, c'est donc l'agriculteur dans ces filières qui sera dans l'illégalité. Retrait ou avis défavorable.

Les amendements COM-22 rectifié, COM-54 rectifié bis, COM-68, COM-72, COM-78 rectifié bis et COM-103 rectifié ne sont pas adoptés.

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7 (supprimé)

L'article 7 demeure supprimé.

Mme Sophie Primas, présidente. – Conformément au *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités en application de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient à présent d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives : aux modalités de vente des produits agricoles et aux modalités de la généralisation de la contractualisation écrite dans ce secteur ainsi qu'aux possibilités de dérogation à cette règle ; aux modalités de détermination et de révision du prix fixé dans les contrats écrits de vente de produits agricoles ainsi qu'à la prise en compte d'indicateurs de référence dans l'élaboration de ce prix et de sa révision ; aux modalités d'élaboration et de publication des indicateurs de référence dans le secteur agricole ; aux modalités de fixation de bornes entre lesquelles le prix d'un contrat de vente de produits agricoles peut fluctuer ; au contenu des conditions générales de vente relatives aux produits alimentaires transmises par le fournisseur au distributeur et aux modalités d'attestation dudit contenu ; aux conditions de négociation du tarif du fournisseur mentionné dans ses conditions générales de vente ; au contenu de la convention écrite formalisant, à l'issue des négociations commerciales, l'ensemble des obligations auxquelles se sont engagées les parties ; à la non-négociabilité de

la part des matières premières agricoles dans le tarif du fournisseur ; aux modalités de détermination et de révision du prix fixé dans les contrats entre un fournisseur de produits alimentaires et un acheteur ; aux modalités d'encadrement des contrats portant sur des produits alimentaires vendus sous marque de distributeur en ce qu'elles permettent d'assurer une plus grande protection de la rémunération des agriculteurs ; aux engagements contractuels entre un fournisseur et un distributeur et aux modalités de résolution des litiges qui les opposent en la matière ; au seuil de revente à perte des produits alimentaires ; à l'information du consommateur en matière de rémunération des producteurs des produits agricoles qu'il consomme et d'information de l'origine des produits agricoles et des ingrédients primaires qui les composent ; à la médiation des relations commerciales agricoles et à la composition et aux pouvoirs des instances chargées de régler les différends pouvant naître lors de la conclusion ou de l'exécution d'un contrat de vente d'un produit agricole ; au mode d'indication de l'origine des denrées alimentaires ; aux opérations de dégagement relatives aux produits agricoles ou de première transformation ; aux dates d'entrée en vigueur des dispositions de la présente proposition de loi.

Les sorts des amendements examinés par la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MENONVILLE	83 rect. <i>bis</i>	Date d'entrée en vigueur de la contractualisation écrite au 1er juillet 2022	Rejeté
M. MENONVILLE	81 rect. <i>bis</i>	Exclusion des produits transformés à la ferme du champ de la contractualisation écrite	Rejeté
Mme LOISIER, rapporteure	128	Possibilité d'exclure par décret des producteurs et acheteurs de produits agricoles selon leur chiffre d'affaires	Adopté
M. LABBÉ	116	Fixation d'un prix plancher au niveau des coûts de production du vendeur de produits agricoles	Rejeté
Mme LOISIER, rapporteure	129	Précision relative aux aléas climatiques exceptionnels	Adopté
M. LABBÉ	148	Inclusion des aléas sanitaires exceptionnels parmi les cas dans lesquels sont interdites les pénalités à l'encontre d'un agriculteur	Adopté
M. LABBÉ	117	Intégration obligatoire de la main d'œuvre agricole dans les coûts de production pris en compte au titre des indicateurs de référence	Rejeté
Mme LOISIER, rapporteure	130	Modalités de saisine des instituts techniques agricoles pour l'élaboration des indicateurs de référence	Adopté
Mme NOËL	17 rect. <i>bis</i>	Modalités de saisine des instituts techniques agricoles pour l'élaboration des indicateurs de référence	Adopté
Mme LÉTARD	24 rect. <i>sexies</i>	Modalités de saisine des instituts techniques agricoles pour l'élaboration des indicateurs de référence	Adopté
M. de NICOLAY	49 rect. <i>ter</i>	Modalités de saisine des instituts techniques agricoles pour l'élaboration des indicateurs de référence	Adopté
M. MENONVILLE	73 rect. <i>ter</i>	Modalités de saisine des instituts techniques agricoles pour l'élaboration des indicateurs de référence	Adopté

Mme Nathalie DELATTRE	98 rect. <i>bis</i>	Modalités de saisine des instituts techniques agricoles pour l'élaboration des indicateurs de référence	Adopté
Mme BILLON	30 rect. <i>septies</i>	Modalités de saisine des instituts techniques agricoles pour l'élaboration des indicateurs de référence	Adopté
Mme DURANTON	69	Modalités de saisine des instituts techniques agricoles pour l'élaboration des indicateurs de référence	Satisfait ou sans objet
Mme SCHILLINGER	105	Modalités de saisine des instituts techniques agricoles pour l'élaboration des indicateurs de référence	Satisfait ou sans objet
Mme LOISIER, rapporteure	131	Précision rédactionnelle.	Adopté
Mme LOISIER, rapporteure	132	Coordination juridique	Adopté
Mme LOISIER, rapporteure	133	Encadrement du décret d'exemption de certaines filières de la contractualisation écrite et possibilité pour les interprofessions d'adapter les modalités d'application	Adopté
Mme SCHILLINGER	106	Encadrement du décret d'exemption de certaines filières de la contractualisation écrite et possibilité pour les interprofessions d'adapter les modalités d'application	Satisfait ou sans objet
M. MENONVILLE	82 rect.	Possibilité pour les interprofessions de prévoir des conditions particulières d'application de la contractualisation écrite	Satisfait ou sans objet
M. DUFFOURG	12 rect.	Interdiction pour un acheteur d'imposer une renégociation du prix en fonction de l'environnement concurrentiel	Adopté
Mme NOËL	18 rect.	Interdiction pour un acheteur d'imposer une renégociation du prix en fonction de l'environnement concurrentiel	Adopté
Mme LÉTARD	25 rect. <i>sexies</i>	Interdiction pour un acheteur d'imposer une renégociation du prix en fonction de l'environnement concurrentiel	Adopté
M. de NICOLAY	50 rect. <i>bis</i>	Interdiction pour un acheteur d'imposer une renégociation du prix en fonction de l'environnement concurrentiel	Adopté
M. CANÉVET	67	Interdiction pour un acheteur d'imposer une renégociation du prix en fonction de l'environnement concurrentiel	Adopté
M. MENONVILLE	74 rect. <i>bis</i>	Interdiction pour un acheteur d'imposer une renégociation du prix en fonction de l'environnement concurrentiel	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	99 rect.	Interdiction pour un acheteur d'imposer une renégociation du prix en fonction de l'environnement concurrentiel	Adopté
M. LABBÉ	121	Interdiction pour un acheteur d'imposer une renégociation du prix en fonction de l'environnement concurrentiel	Adopté
Mme LOISIER, rapporteure	134	Coordination juridique	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
M. MENONVILLE	80 rect. <i>bis</i>	Soumission à décision collégiale de l'obligation d'apport total dans une organisation de	Rejeté

		producteurs	
M. LABBÉ	115	Réduction du champ des indicateurs de référence pouvant être pris en compte pour la détermination d'un prix abusivement bas	Rejeté
Article 1^{er} bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	40 rect.	Instauration d'un dispositif de sanction en cas de manquement aux obligations issues de l'expérimentation du tunnel de prix	Adopté
M. MENONVILLE	84 rect. <i>bis</i>	Instauration d'un dispositif de sanction en cas de manquement aux obligations issues de l'expérimentation du tunnel de prix	Adopté
Mme SCHILLINGER	107	Instauration d'un dispositif de sanction en cas de manquement aux obligations issues de l'expérimentation du tunnel de prix	Adopté
Article 1^{er} ter (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	135	Réduction du champ de l'obligation de publication d'une synthèse des indicateurs aux seuls indicateurs de coût de production rendus publics	Adopté
Article 2			
Mme LOISIER, rapporteure	136	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE	147	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Adopté
Mme MULLER-BRONN	146	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Adopté
M. DUPLOMB	34 rect.	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
M. KERN	57 rect. <i>bis</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
M. MENONVILLE	85 rect. <i>bis</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
Mme FÉRAT	97 rect.	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
M. DUFFOURG	15 rect.	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
Mme NOËL	19 rect.	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
Mme LÉTARD	26 rect. <i>quinquies</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
Mme BILLON	31 rect. <i>decies</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet

M. de NICOLAY	51 rect. <i>bis</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
M. MENONVILLE	75 rect. <i>bis</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
Mme ESTROSI SASSONE	2 rect. <i>ter</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
Mme BONFANTI-DOSSAT	23 rect.	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
Mme MULLER-BRONN	44	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
M. Daniel LAURENT	1 rect. <i>bis</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
M. ROUX	104 rect.	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
M. KERN	56 rect. <i>bis</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
M. DUPLOMB	35 rect.	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
M. KERN	58 rect. <i>bis</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
M. MENONVILLE	86 rect. <i>bis</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
Mme ESTROSI SASSONE	4 rect. <i>bis</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
Mme MULLER-BRONN	46	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
Mme MULLER-BRONN	47	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
Mme SCHILLINGER	109	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
M. DUPLOMB	48 rect. <i>bis</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
M. MENONVILLE	87 rect. <i>ter</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
M. KERN	62 rect. <i>ter</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
M. DUPLOMB	36 rect.	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
M. KERN	59 rect. <i>bis</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les	Satisfait ou sans objet

		négociations commerciales	
M. MENONVILLE	88 rect. <i>bis</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
Mme ESTROSI SASSONE	3 rect. <i>bis</i>	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
Mme MULLER-BRONN	45	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
Mme SCHILLINGER	108	Simplification du dispositif de transparence des matières premières agricoles dans les négociations commerciales	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 2			
M. KERN	94 rect. <i>bis</i>	Transformation de la clause de renégociation prévue au sein du code de commerce en une clause de révision	Rejeté
Article 2 bis A (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	137	Suppression de l'article	Adopté
Mme SCHILLINGER	110	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	125 rect.	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article 2 bis B (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	138	Encadrement des produits alimentaires vendus sous marque de distributeur	Adopté
M. DUPLOMB	38 rect.	Intégration dans les contrats de produits alimentaires vendus sous MDD d'un engagement du distributeur sur les volumes fermes commandés	Satisfait ou sans objet
M. KERN	61 rect. <i>bis</i>	Intégration dans les contrats de produits alimentaires vendus sous MDD d'un engagement du distributeur sur les volumes fermes commandés	Satisfait ou sans objet
M. MENONVILLE	90 rect. <i>bis</i>	Intégration dans les contrats de produits alimentaires vendus sous MDD d'un engagement du distributeur sur les volumes fermes commandés	Satisfait ou sans objet
M. LABBÉ	122	Intégration dans les contrats de produits alimentaires vendus sous MDD d'un engagement du distributeur sur les volumes fermes commandés	Satisfait ou sans objet
M. DUFFOURG	14 rect.	Prise en compte des indicateurs de référence dans la détermination du prix des contrats de produits alimentaires vendus sous MDD	Satisfait ou sans objet
Mme NOËL	20 rect.	Prise en compte des indicateurs de référence dans la détermination du prix des contrats de produits alimentaires vendus sous MDD	Satisfait ou sans objet
Mme LÉTARD	27 rect. <i>quinquies</i>	Prise en compte des indicateurs de référence dans la détermination du prix des contrats de produits alimentaires vendus sous MDD	Satisfait ou sans objet

Mme BILLON	32 rect. <i>nonies</i>	Prise en compte des indicateurs de référence dans la détermination du prix des contrats de produits alimentaires vendus sous MDD	Satisfait ou sans objet
M. de NICOLAY	52 rect. <i>bis</i>	Prise en compte des indicateurs de référence dans la détermination du prix des contrats de produits alimentaires vendus sous MDD	Satisfait ou sans objet
Mme DURANTON	70	Prise en compte des indicateurs de référence dans la détermination du prix des contrats de produits alimentaires vendus sous MDD	Satisfait ou sans objet
M. MENONVILLE	76 rect. <i>bis</i>	Prise en compte des indicateurs de référence dans la détermination du prix des contrats de produits alimentaires vendus sous MDD	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	101 rect.	Prise en compte des indicateurs de référence dans la détermination du prix des contrats de produits alimentaires vendus sous MDD	Satisfait ou sans objet
M. LABBÉ	124	Prise en compte des indicateurs de référence dans la détermination du prix des contrats de produits alimentaires vendus sous MDD	Satisfait ou sans objet
Article 2 bis C (nouveau)			
M. DUPLOMB	41 rect.	Encadrement des pénalités logistiques	Adopté
M. KERN	63 rect. <i>bis</i>	Interdiction des pénalités logistiques durant l'état d'urgence sanitaire	Satisfait ou sans objet
M. MENONVILLE	91 rect. <i>bis</i>	Interdiction des pénalités logistiques durant l'état d'urgence sanitaire	Satisfait ou sans objet
M. KERN	64 rect. <i>bis</i>	Encadrement des pénalités logistiques en l'absence de rupture de stock	Satisfait ou sans objet
M. KERN	65 rect. <i>bis</i>	Interdiction de fixer un taux de service supérieur à 95 %	Satisfait ou sans objet
M. MENONVILLE	92 rect. <i>bis</i>	Interdiction de fixer un taux de service supérieur à 95 %	Satisfait ou sans objet
M. KERN	66 rect. <i>bis</i>	Encadrement des pénalités logistiques	Satisfait ou sans objet
Article 2 bis D (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	139	Élargissement du principe de non-discrimination à toutes les denrées alimentaires et coordination juridique	Adopté
M. DUPLOMB	37 rect. <i>bis</i>	Élargissement du principe de non-discrimination à toutes les denrées alimentaires et coordination juridique	Adopté
M. MENONVILLE	89 rect. <i>ter</i>	Élargissement du principe de non-discrimination à toutes les denrées alimentaires et coordination juridique	Adopté
M. KERN	60 rect.	Élargissement du principe de non-discrimination à toutes les denrées alimentaires	Adopté
Article 2 bis E (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	140	Précision du contenu du rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la loi Egalim	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 2 bis E (nouveau)			
M. DUPLOMB	39 rect.	Précision du rapport remis par le Gouvernement au Parlement sur la destination du surplus de marges dégagé par les distributeurs	Rejeté
M. MENONVILLE	93 rect. <i>bis</i>	Précision du rapport remis par le Gouvernement au Parlement sur la destination du surplus de marges dégagé par les distributeurs	Rejeté
Article 2 bis (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	141	Possibilité que la durée de l'expérimentation du rémunérascor soit inférieure à cinq ans	Adopté
Article 3			
Mme LOISIER, rapporteure	145	Renforcement des pouvoirs du médiateur des relations commerciales agricoles et modification de la composition du Comité de règlement des différends commerciaux agricoles	Adopté
Article 3 bis (nouveau)			
Mme DESEYNE	6 rect. <i>ter</i>	Suppression de l'article	Rejeté
M. HENNO	8 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article	Rejeté
Mme BILLON	29 rect. <i>sexies</i>	Suppression de l'article	Rejeté
M. KERN	55 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article	Rejeté
M. PRINCE	112	Suppression de l'article	Rejeté
M. WATTEBLED	126 rect.	Suppression de l'article	Rejeté
Mme LOISIER, rapporteure	142	Demande de rapport au Gouvernement sur sa politique de contrôle des pratiques déloyales en matière d'affichage de l'origine des produits alimentaires	Adopté
M. BONNE	7 rect.	Dérogation à l'interdiction d'affichage des logos représentatifs de la France lorsque l'origine de l'ingrédient principal est indiquée	Satisfait ou sans objet
Mme NOËL	11 rect.	Exclusion des ingrédients difficiles à trouver en France du champ d'application de cet article	Satisfait ou sans objet
M. TABAROT	96	Exclusion des ingrédients indisponibles en France du champ d'application de cet article	Satisfait ou sans objet
M. PRINCE	113	Exclusion des ingrédients dont l'origine française est difficile à garantir du champ d'application de cet article	Satisfait ou sans objet
M. WATTEBLED	127 rect.	Dérogation à l'interdiction d'apposer un symbole représentatif de la France en cas d'adjonction d'une indication relative à la provenance des ingrédients primaires	Satisfait ou sans objet
Article 4			
Mme LOISIER, rapporteure	143	Affichage de la différence d'origine entre celle du produit alimentaire et celle de ses ingrédients principaux lorsqu'elle existe	Adopté

M. DUFFOURG	16 rect.	Affichage de la différence d'origine entre celle du produit alimentaire et celle de ses ingrédients principaux lorsqu'elle existe	Satisfait ou sans objet
M. LABBÉ	120	Affichage de la différence d'origine entre celle du produit alimentaire et celle de ses ingrédients principaux lorsqu'elle existe	Satisfait ou sans objet
M. LABBÉ	119	Affichage de la différence d'origine entre celle du produit alimentaire et celle de ses ingrédients principaux lorsqu'elle existe	Satisfait ou sans objet
M. MENONVILLE	79 rect. <i>bis</i>	Affichage de la différence d'origine entre celle du produit alimentaire et celle de ses ingrédients principaux lorsqu'elle existe	Satisfait ou sans objet
M. TABAROT	95	Affichage de la différence d'origine entre celle du produit alimentaire et celle de ses ingrédients principaux lorsqu'elle existe	Satisfait ou sans objet
M. LOUAULT	111 rect.	Affichage de la différence d'origine entre celle du produit alimentaire et celle de ses ingrédients principaux lorsqu'elle existe	Satisfait ou sans objet
M. LABBÉ	118	Affichage de la différence d'origine entre celle du produit alimentaire et celle de ses ingrédients principaux lorsqu'elle existe	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 4			
M. DUPLOMB	42 rect.	Report à 2026 de l'interdiction d'apposer des étiquettes sur les fruits et légumes	Irrecevable (48-3)
Article 5			
Mme LOISIER, rapporteure	144	Coordination juridique	Adopté
M. DUPLOMB	43 rect.	Exclusion des fruits et légumes frais de la réglementation relative aux opérations de dégagement	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 5			
M. CADEC	10 rect.	Inclusion des stocks pêchés par des navires appartenant à des segments à l'équilibre parmi les produits dits de qualité devant être servis dans les restaurants collectifs	Irrecevable (48-3)
Article 6			
Mme NOËL	22 rect.	Entrée en vigueur de la contractualisation écrite dès la promulgation de la loi	Rejeté
M. de NICOLAY	54 rect. <i>bis</i>	Entrée en vigueur de la contractualisation écrite dès la promulgation de la loi	Rejeté
M. CANÉVET	68	Entrée en vigueur de la contractualisation écrite dès la promulgation de la loi	Rejeté
Mme DURANTON	72	Entrée en vigueur de la contractualisation écrite dès la promulgation de la loi	Rejeté
M. MENONVILLE	78 rect. <i>bis</i>	Entrée en vigueur de la contractualisation écrite dès la promulgation de la loi	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	103 rect.	Entrée en vigueur de la contractualisation écrite dès la promulgation de la loi	Rejeté

Désignation d'un rapporteur

Mme Sophie Primas, présidente. – Il nous revient de désigner un rapporteur sur la proposition de loi n° 813 (2020-2021), présentée par M. Guillaume Gontard et plusieurs de ses collègues, visant à maintenir les barrages hydroélectriques dans le domaine public et à créer un service public des énergies renouvelables. Je vous propose la candidature de M. Patrick Chauvet. Sous réserve des décisions de la Conférence des présidents, notre commission se réunira le mercredi 6 octobre au matin pour l'examen de cette proposition de loi, qui sera inscrite en séance publique dans l'ordre du jour réservé au groupe Écologiste -Solidarité et Territoires le jeudi 14 octobre.

La réunion est close à 12 heures.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 15 septembre 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures 30.

Proposition de loi organique et proposition de loi relatives aux lois de financement de la sécurité sociale – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, je suis ravie de vous retrouver après cette pause estivale bienvenue, et avant une période automnale traditionnellement chargée pour notre commission.

Nous examinons ce matin le rapport de notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe sur deux textes très techniques, mais néanmoins importants pour l'organisation de nos travaux.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Effectivement, ces textes sont d'apparence technique, mais ils ont une grande importance sur notre rôle dans le vote du budget de la sécurité sociale. Aussi, je vous demanderai d'y être très attentifs.

Il s'agit de deux textes de notre collègue député Thomas Mesnier, l'un organique et l'autre « ordinaire », ayant pour objet de réformer les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS).

Vous le savez, nous avons nous-mêmes conduit une réflexion sur le cadre organique des LFSS lors de travaux lancés sur l'initiative de Jean-Noël Cardoux, alors président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), et dont je vous avais présenté les conclusions en juillet 2020. J'ai d'ailleurs, sur cette base, déposé une proposition de loi organique (PPLO) en mars dernier, qui a été cosignée par Catherine Deroche, présidente de notre commission, Alain Milon, René-Paul Savary, président de la Mecss, et l'ensemble des rapporteurs de branche du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Je tiens donc tout d'abord à me féliciter de ce que l'initiative parallèle de Thomas Mesnier, rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, nous offre l'occasion de faire évoluer en droit le cadre organique des LFSS à l'occasion de la navette. En effet, même si le calendrier n'est pas bouclé, l'idée est bien de faire aboutir ce texte avant la fin de l'actuelle législature. Il s'agit donc d'une occasion à saisir, car ce genre d'opportunité ne se rencontre que rarement : ainsi, depuis la création des LFSS en 1996, une seule réforme d'envergure a été menée, en 2005 – voilà donc déjà 16 ans.

Venons-en au fond en examinant le contenu des propositions de loi transmises par l'Assemblée nationale.

S'agissant de la proposition de loi organique, qui contient de loin les dispositions les plus substantielles, son article 1^{er} procède à une réécriture complète de l'article L.O. 111-3

du code de la sécurité sociale, qui définit les périmètres (obligatoire, exclusif et facultatif) des LFSS. Ce faisant, il reprend bien sûr une grande partie du droit existant, que vous connaissez et dont je vous ferai grâce pour me concentrer sur les principales innovations du texte, étant entendu que vous pourrez vous reporter au rapport écrit afin d'avoir l'ensemble des détails.

En premier lieu, il est proposé de créer une nouvelle catégorie de LFSS : les lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS), qui seraient discutées au printemps, temps fort de l'évaluation parlementaire, sur le modèle des lois de règlement du budget de l'État. Les LACSS remplaceraient ainsi l'actuelle première partie de la LFSS de l'année, dont il faut reconnaître qu'elle est souvent traitée à la va-vite, personne n'ayant envie, en octobre et en novembre, de regarder dans le rétroviseur, alors que tout le monde a l'esprit tourné vers les mesures que propose le Gouvernement pour l'année à venir. La proposition de loi sénatoriale, déposée avant celle de l'Assemblée nationale, contenait d'ailleurs déjà la même mesure.

En deuxième lieu, un article liminaire figurerait désormais en tête des PLFSS de l'année. Selon la formulation retenue par les députés, cet article présenterait, pour le dernier exercice clos, pour l'exercice en cours et pour l'année à venir, l'état des prévisions de dépenses, de recettes et de solde des « administrations de sécurité sociale » (ASSO). Je vous rappelle que ce dernier terme est bien plus large que le périmètre des LFSS et englobe l'assurance chômage, les régimes complémentaires de retraite, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), les hôpitaux, etc. Il s'agit d'un sous-secteur des administrations publiques au sens de la comptabilité européenne, et c'est sur ce périmètre que sont fixés les prévisions et objectifs des lois de programmation des finances publiques.

En troisième lieu, la PPLO propose une extension du périmètre exclusif de la sécurité sociale, c'est-à-dire des mesures qui ne peuvent figurer que dans une LFSS à l'exclusion de toute autre loi. Ce monopole des LFSS concernerait également la répartition entre les régimes, branches et organismes de sécurité sociale des recettes transférées de l'État à la sécurité sociale, lesquelles seraient désormais envoyées à l'Urssaf Caisse nationale – l'ancienne Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) –, qui se chargerait ensuite de la répartition entre branches. Le but, que nombre d'entre nous ne peuvent qu'approuver, serait de simplifier l'article de « tuyauterie » financière qui se trouve en fin de première partie des PLFSS.

Par ailleurs, une nouvelle disposition à la rédaction complexe vise à ce que toute loi hors LFSS ne puisse contenir des dispositions relatives à des exonérations, réductions ou abattements de cotisations ou de contributions sociales non compensés à la sécurité sociale qu'en prévoyant une durée d'application inférieure à trois ans, à compter du moment de leur entrée en vigueur. La pérennisation de ces exonérations, à savoir la suppression de la « borne » ou limitation dans le temps de son application, ne pourrait être inscrite qu'au sein des LFSS. Si je comprends l'intention, la bonne articulation de ce dispositif avec le monopole existant des LFSS sur toute mesure de réduction de recettes non compensée ne va pas de soi. Je vous proposerai peut-être des aménagements de ce dispositif d'ici à la séance publique.

Enfin, le texte propose également de modifier le périmètre facultatif des LFSS, c'est-à-dire les mesures pouvant figurer dans une LFSS sans constituer des « cavaliers sociaux », mais également susceptibles de figurer dans un autre type de loi.

Le domaine des LFSS serait ainsi étendu aux mesures relatives à la dette des hôpitaux. On peut se demander s'il ne s'agit pas d'une régularisation *a posteriori* d'un article relatif aux modalités des transferts de dette hospitalière à la Cades, dont nous avons débattu l'année dernière en PLFSS...

Pourraient également figurer dans les LFSS les mesures ayant un impact financier sur la sécurité sociale pour l'année N+1 et les années suivantes, sans pour autant être pérennes.

Dernière chose en matière de présentation des LFSS, les tableaux d'équilibre soumis à notre vote ne concerneraient plus que les régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS), sans vote spécifique sur le seul régime général.

L'article 2 de la PPLO de l'Assemblée nationale réécrit, de la même manière, l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, relatif aux annexes des PLFSS. Là encore, je centrerai mon propos sur les principales nouveautés que contient le texte des députés.

Une première série de modifications consiste en une rationalisation des annexes existantes, certaines étant rassemblées et des éléments peu nécessaires ou obsolètes étant supprimés.

Cette réorganisation s'accompagne d'une différenciation plus importante des annexes selon le type de PLFSS. Ainsi, un nombre restreint d'annexes est prévu pour les projets de loi de financement rectificative, avec pour intention d'alléger les freins au dépôt de tels projets.

Un deuxième mouvement conduit à la réécriture de cet article L.O. 111-4 pour un accroissement de l'information du Parlement en matière de sécurité sociale. Je remarque à ce titre que, sans faire entrer le régime d'assurance chômage dans le champ des LFSS, nos collègues députés demandent que soit jointe au PLFSS une annexe sur ses comptes. Deux autres annexes, relatives, d'une part, aux régimes de retraite complémentaire et, d'autre part, à la situation financière des établissements de santé, que nous appelions de nos vœux, sont en outre prévues. Une plus grande information concernant la construction de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) comme une évaluation plus suivie des niches sociales est également inscrite.

Par ailleurs, le dernier volet des modifications apportées est celui qui est présenté comme le plus déterminant, avec un remaniement du rapport annexé au PLFSS, qui constitue aujourd'hui « l'annexe B ». Le rapporteur général de l'Assemblée nationale propose ainsi ce qu'il désigne comme un « compteur des écarts » : devront figurer dans le rapport annexé un recensement des écarts entre le PLFSS et les objectifs de dépenses votés en loi de programmation. Cette logique, qui me paraît aller dans le sens d'un approfondissement de la vision pluriannuelle des finances sociales et d'un souci plus fort de respect des lois de programmation, me paraît tout à fait bienvenue, mais inaboutie. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans la série d'amendements que je vous soumettrai.

Enfin, l'article 3 avance le calendrier de dépôt des PLFSS. Ceux-ci devraient désormais être transmis à l'Assemblée nationale au plus tard le premier mardi d'octobre. Cela devrait améliorer les conditions d'examen du texte à l'Assemblée nationale, la commission des affaires sociales ne disposant actuellement, en général, que d'une semaine avant d'examiner le texte en commission. Le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité

sociale devrait, quant à lui, être déposé avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exercice auquel il se rapporte. Il s'agit là d'une proposition de la Cour des comptes.

Il est à noter que l'Assemblée nationale a introduit, comme dans le projet de réforme de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), une disposition prévoyant que « *la Conférence des présidents de chaque assemblée peut décider qu'une semaine prévue au quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution est consacrée prioritairement au contrôle de l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale* ». Il s'agit d'élever au rang organique le « printemps de l'évaluation » qu'organise l'Assemblée nationale. Cette mesure n'a évidemment pas d'utilité propre, puisque, d'une part, l'Assemblée nationale organise déjà ainsi son temps sans disposition organique, et que, d'autre part, notre commission s'intéresse à l'application de la LFSS depuis 2015 dans un autre cadre. Je vous indique simplement ne pas vous proposer de la supprimer à ce stade ; nous verrons si une initiative de ce genre voit le jour d'ici à la séance publique.

Je serai plus bref pour ce qui concerne la proposition de loi ordinaire soumise à notre examen, qui ne comporte qu'une modification des conditions de saisine des caisses de sécurité sociale du PLFSS. Alors que les caisses doivent actuellement, en une semaine, se prononcer sur l'avant-projet de loi avant son examen en Conseil des ministres, elles disposeraient, dans le nouveau système, de deux semaines pour transmettre un avis au Parlement, et non plus au Gouvernement, sur le projet de loi lui-même.

L'ensemble des dispositions proposées, en loi organique comme en loi ordinaire, entrerait en vigueur en juin 2022, à l'exception des dispositions destinées à assurer une transition entre les deux systèmes, en particulier en conservant une première partie de la LFSS pour 2023 en l'absence de LACSS. Le temps d'adaptation des administrations sera donc assez réduit.

Voilà donc, mes chers collègues, les principales dispositions sur lesquelles nous sommes invités à nous prononcer. L'examen des amendements me permettra de développer mes analyses et les ajouts qui me semblent nécessaires. Je vous dirai simplement, à ce stade, que les évolutions proposées vont plutôt dans le bon sens, tout en étant moins complètes et parfois plus timides que celles qui figurent dans la proposition de loi organique du Sénat. Vous ne serez donc pas surpris que des amendements proposent d'enrichir le texte de Thomas Mesnier de la quasi-totalité des mesures de la PPLO sénatoriale. Cela concernera en particulier l'assurance chômage, la procédure de révision à la hausse de certains des sous-objectifs de l'Ondam, qui ne correspondent pas au versement de prestations, ou encore la règle d'or destinée à assurer l'équilibre des comptes de la sécurité sociale à moyen terme.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je remercie le rapporteur d'avoir contribué à éclaircir ces textes. Comme il l'a dit, les révisions de l'organisation de la discussion de la loi de financement de la sécurité sociale ont été rares. Pourtant, nous n'avons cessé de nous plaindre que les choses n'évoluent pas assez.

Vous avez raison, Monsieur le rapporteur, ces textes sont importants en ce qu'ils portent sur les relations du Parlement avec le Gouvernement et les partenaires sociaux. Les propositions de M. Mesnier me semblent constituer un pas important, mais nous souhaitons néanmoins y apporter des éléments pour montrer que le Parlement a son mot à dire dans la gestion de la protection sociale, qui représente plus de 500 milliards d'euros de dépenses publiques. Je vous invite à regarder attentivement les amendements proposés par le rapporteur

et par nos collègues, tout en espérant qu'un compromis pourra se dessiner avec l'Assemblée nationale.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Je remercie à mon tour le rapporteur d'avoir tenté d'éclairer notre lanterne, mais je regrette que rien ne soit prévu pour renforcer notre droit d'amendement et le périmètre de recevabilité de nos amendements. Je vous rappelle que, lors du dernier PLFSS, 30 % des amendements du groupe CRCE ont été déclarés irrecevables. Dans ces conditions, il nous est impossible de faire bouger les lignes.

De surcroît, rien n'est prévu pour la transparence de nos débats. Par exemple, il nous est impossible de connaître le poids des aides publiques dans le coût des médicaments. Enfin, il est à noter que l'architecture de notre système de cotisations sociales est de plus en plus illisible.

Mme Frédérique Puissat. – Effectivement, ces textes sont très techniques, mais l'exposé des motifs est d'un bon secours pour leur compréhension.

Vous l'avez précisé, Monsieur le rapporteur, les exigences comptables européennes nous imposent de présenter une vision consolidée de toutes les dépenses publiques. À cet égard, le Parlement a tout son rôle à jouer.

Cependant, je dois vous avertir que les partenaires sociaux sont inquiets, car ils craignent que le principe de gestion contracyclique ne soit remis en cause, ce qui rendrait leur mission plus complexe. Pouvez-vous les rassurer sur ce point ?

Par ailleurs, il faut alléger les débats et rationaliser nos interventions, car nous avons tendance à nous éloigner des citoyens. Prévoyez-vous des dispositions en ce sens ?

Enfin, j'avais déposé un amendement au projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel visant à imposer la transmission au Parlement, avant les partenaires sociaux, du document de cadrage relatif à l'assurance chômage, prévu à l'article L. 5422-20-1 du code du travail. Pourrait-on l'envisager dans ces textes ?

M. Bernard Jomier. – Je cherche toujours la signification politique d'un texte derrière son aspect technique. Ainsi, je n'ai pas manqué de remarquer que d'autres textes relatifs à la discussion du projet de loi de finances sont aussi en examen à la commission des finances...

L'objectif est d'améliorer la transparence et la lisibilité des textes financiers. On ne peut que le partager. Il est notamment prévu une évaluation de l'exécution des LFSS au printemps suivant l'année à laquelle elles se rapportent. L'idée est intéressante. L'Assemblée nationale le fait déjà. Cependant, le haut conseil du financement de la protection sociale a émis des réserves sur cette mesure, craignant qu'un tel débat ne soit trop technique. Qu'en pensez-vous ?

Par ailleurs, ces textes tendent à renforcer le domaine réservé des LFSS, avec l'instauration d'une forme de monopole dans la durée sur l'instauration d'exonérations sociales. Pour notre part, nous y voyons un risque de limitation des prérogatives parlementaires sur d'autres textes. Imaginez par exemple un texte sur les déserts médicaux qui ne pourrait s'appuyer sur la mise en place de telles exonérations. Quel est l'intérêt d'ajouter de nouvelles contraintes au droit à légiférer des parlementaires ?

Enfin, la pluriannualité est une idée intéressante, mais la question est toujours posée sous l'angle de la dépense. C'est le seul point d'analyse de nos travaux. Tous ces textes ont la même philosophie : contracter la dépense, sans jamais parler des recettes. En fait, sous couvert de technicité, ces textes sont éminemment politiques, puisqu'ils poursuivent l'étatisation des finances sociales.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Je ne partage pas ce point de vue !

M. Bernard Jomier. – Et pourtant ! Regardez l'Unédic, l'Agirc-Arrco ! Le mouvement arrive à son terme. Seulement, on ne peut pas en même temps vouloir des syndicats responsables et leur retirer leurs outils de gestion. Le Parlement a, certes, son mot à dire, mais nous ne pouvons pas nous résoudre à affaiblir sans cesse le paritarisme. Cela a déjà été fait pour l'assurance maladie dont la gestion paritaire n'est plus que de façade, alors essayons de préserver ce qui subsiste et qui marche bien.

Monsieur le rapporteur, qui ici, à part vous du fait de vos anciennes fonctions de rapporteur général, est capable de dire quelle a été l'affectation précise de la contribution sociale généralisée (CSG) ces dernières années ? Bercy organise une instabilité permanente des finances sociales, au détriment tant du Parlement que des partenaires sociaux.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Madame Apourceau-Poly, je connais vos positions en matière de droit d'amendement, mais il s'agit ici d'un autre type de texte, une proposition de loi organique et non une révision constitutionnelle.

Madame Puissat, vous avez raison, les partenaires sociaux sont inquiets, mais à tort, car la gestion contracyclique n'est aucunement remise en cause. C'est un phénomène naturel : l'assurance chômage a un excédent de recettes en période de croissance et moins de dépenses. On ne touche pas à ce principe.

Monsieur Jomier, nous ne souhaitons pas remettre en cause le paritarisme, même si le Parlement voit son droit de regard renforcé, et c'est bien normal : songez que, sur les 40 milliards d'euros de recettes de l'assurance chômage, 14 proviennent de la CSG. Dans ces conditions, on sort un peu du système assurantiel strict et il me paraît légitime que le Parlement contrôle l'utilisation de cet argent public. Par ailleurs, je fais le pari que, même après la réforme des retraites quand elle interviendra, des régimes complémentaires continueront à exister.

Avant le dépôt de notre proposition de loi organique, en mars dernier, nous avons demandé aux partenaires sociaux de nous faire des propositions sur l'assurance chômage : seul le Medef a répondu ! Le problème est ancien, et il convient de placer chacun devant ses responsabilités, car les partenaires sociaux pourraient aussi prendre des initiatives.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je confirme que nous avons rencontré les partenaires sociaux au printemps dernier, avant le dépôt du texte. Après, il nous revient de prendre nos responsabilités en tant que législateurs.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement COM-5 tend à apporter des précisions sur l'article liminaire des lois de financement de la sécurité sociale. Il prévoit notamment que les données relatives aux ASSO seront ventilées par sous-secteurs.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement COM-6 porte sur l'assurance chômage. Je comprends les craintes des partenaires sociaux sur la gestion paritaire, mais, aujourd'hui, sans le concours de l'État *via* la CSG, le paritarisme n'est pas viable. Je le répète, il est légitime que le Parlement contrôle l'utilisation de l'argent public. Il s'agit ainsi de tirer les conséquences de la réforme de l'assurance chômage de 2018, qui donne le pouvoir réel au Gouvernement. Je suis néanmoins ouvert à la discussion et à d'autres propositions.

La proposition de l'Assemblée nationale est limitée, puisqu'elle n'introduit l'assurance chômage que dans les annexes, ce qui limite notre pouvoir de discussion. Avec cet amendement, je vous propose d'élargir notre contrôle à l'ensemble du régime, l'idéal étant que nous puissions discuter des éléments de cadrage.

Cet amendement appelle le débat, mais j'ai bien conscience qu'il risque de ne pas rencontrer l'accord des députés lors de la CMP...

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Dans notre proposition de loi organique, nous avons envisagé un dispositif de crédit limitatif pour ce qui ne relevait pas des prestations obligatoires. Sans entrer dans une querelle sémantique, l'amendement COM-7 est relatif aux dépassements de crédits votés en loi de financement de la sécurité sociale. Nous voulons pouvoir débattre et nous prononcer, selon une procédure proche de celle des décrets d'avance pour le budget de l'État, lorsque les dotations prévues sont dépassées, sauf, bien entendu, en cas d'urgence. Il s'agit de renforcer le contrôle du Parlement sur certaines dépenses de l'assurance maladie.

Mme Corinne Imbert. – Cet amendement, que je trouve intéressant, nous renvoie à des situations que nous avons observées. En 2020, les dotations de l'assurance maladie à Santé publique France ont été relevées de 150 millions d'euros, à 4,8 milliards d'euros, par simple arrêté ministériel, sans information ni consultation des commissions des affaires sociales. Pourtant, cela aurait nécessité un collectif budgétaire. De même, les parlementaires ont été privés d'un débat sur les augmentations consécutives au Ségur de la santé. Et je pourrais également mentionner les dépassements liés aux tests et aux vaccins cette année. L'objectif n'est évidemment pas d'empêcher le Gouvernement d'agir quand il y a urgence. Il faut simplement que le Parlement puisse être informé et débattre. Je soutiendrai donc cet amendement.

L'amendement COM-7 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L’amendement COM-8 vise à interdire les contractions entre les recettes et les dépenses. Nous en avons récemment eu un exemple flagrant : l’imputation d’un produit nouveau, la taxe exceptionnelle sur les organismes complémentaires, qui était comptabilisée comme une moindre dépense sur l’Ondam. Nous souhaitons empêcher de tels tours de passe-passe.

L’amendement COM-8 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Lors de l’examen des textes organique et législatif relatifs à la dette sociale et à l’autonomie, la commission des affaires sociales avait supprimé le transfert à la Cades de la reprise de dette hospitalière annoncée par le Gouvernement. Une telle approche a été confirmée lors de l’examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, qui comprenait une redéfinition des modalités de répartition et de versement des dotations, sans aucun effet sur le solde de l’assurance maladie. Cette disposition avait été supprimée par le Sénat.

L’amendement COM-3, déposé par Mme Imbert, vise à supprimer l’ajout dans le texte de dispositions ne relevant pas de la mission confiée par la Constitution au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

L’amendement COM-3 est adopté, de même que l’amendement de coordination COM-9.

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

Article 2

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Le texte adopté par l’Assemblée nationale prévoit seulement un constat des écarts à la trajectoire de la loi de programmation en termes de dépenses. Il paraît nécessaire d’analyser aussi les écarts en matière de recettes alors que de nombreuses politiques prennent la forme d’exonérations ou d’actions sur les contributions sociales. L’enjeu réel est bien l’équilibre des comptes sociaux, donc des soldes cumulés, qui conjuguent dépenses et recettes.

C’est pourquoi l’amendement COM-10 vise à compléter le « compteur des écarts ».

L’amendement COM-10 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L’amendement COM-11 tend à créer une « règle d’or » destinée à garantir un équilibre financier à moyen terme des comptes de la sécurité sociale. Ce dispositif imposerait que la somme des soldes consolidés des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) des années n à $n+4$ soit toujours positive ou nulle. Nous voulons qu’il y ait un équilibre parfait sur une période de cinq ans. Il s’agit de contrebalancer le compteur des écarts.

L’amendement COM-11 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L’amendement COM-12 vise à compléter les annexes au projet de loi de financement en introduisant des documents visant à engager dès l’année $n-1$ la démarche de performance que les rapports d’évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) entendent évaluer en année $n+1$ avec la loi

d'approbation des comptes. Cela permet de mieux mesurer l'évolution pluriannuelle des comptes.

L'amendement COM-12 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement COM-4, déposé par Mme Imbert, vise à compléter l'information du Parlement, notamment sur les établissements du service public hospitalier, sur les dépenses d'investissement, mais aussi sur la dette et les actions conduites en la matière. Sur ce point, un suivi particulier apparaît nécessaire, alors que l'équilibre financier des établissements est un problème récurrent et que la loi relative à la dette sociale et à l'autonomie prévoyait une « reprise de dette » en vue de rétablir un meilleur équilibre des comptes.

L'amendement COM-4 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-13.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Alors que le Parlement dispose de délais contraints d'examen des PLFSS, il est nécessaire de garantir ses capacités d'analyse des enjeux financiers qu'il doit approuver. L'amendement COM-14 vise donc à prévoir la bonne exploitabilité des données contenues dans les annexes des projets de loi de financement. Nous rencontrons parfois des difficultés pour obtenir les renseignements dans des formats nous permettant de les exploiter.

L'amendement COM-14 est adopté, de même que l'amendement de coordination COM-15.

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

Article 3

L'article 3 est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 3

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'information effective et la capacité réelle du Parlement à évaluer les politiques menées concernant le pilotage de la sécurité sociale reposent aujourd'hui, pour une part non négligeable, sur la disponibilité de données exploitables qui, hélas, ne sont pas toujours mises à disposition.

Par conséquent, l'amendement COM-1, présenté par M. Savary, vise à apporter deux précisions. D'une part, l'évaluation de l'impact financier de l'évolution d'une ou plusieurs dispositions législatives encadrant des prestations légalement servies figurerait parmi les « renseignements d'ordre administratif et financier » qui peuvent être demandés aux différents acteurs interrogés. D'autre part, la présentation des documents et informations sollicités par les commissions des affaires sociales sous un format leur permettant de les traiter serait imposée.

Le sous-amendement COM-20 vise à mentionner de manière expresse le rapporteur général de la commission des affaires sociales parmi les autorités habilitées à solliciter de telles informations.

Le sous-amendement COM-20 est adopté. L'amendement COM-1, ainsi sous-amendé, est adopté et devient article additionnel.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement COM-17 tend à renforcer la procédure permettant d'augmenter le plafond de découvert des organismes de sécurité sociale autorisés à recourir à un tel mode de financement.

En 2020, face à la crise sanitaire, par deux décrets successifs, le Gouvernement a plus que doublé le plafond de découvert de l'Acoss, le faisant passer de 39 milliards d'euros à 95 milliards d'euros sans la moindre autorisation parlementaire.

Un mécanisme proche de celui qu'a mis en place la LOLF pour les décrets d'avance pourrait renforcer le contrôle du Parlement sur de telles augmentations. Ainsi, en cas d'urgence, le Gouvernement devrait saisir les commissions des affaires sociales des deux assemblées, qui disposeraient d'une semaine pour adresser leur avis au Premier ministre. Cela n'entraverait pas la bonne marche de l'action publique.

L'amendement COM-17 est adopté et devient article additionnel.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'exercice 2020 a été caractérisé par les conséquences majeures de la pandémie sur les finances sociales, tant sur les recettes, par le choc de cotisations dû à l'activité partielle, que sur les dépenses, notamment avec des besoins importants en matière d'équipements d'urgence ou de fonctionnement des hôpitaux.

Pourtant, alors que quatre projets de loi de finances rectificative ont été déposés sur l'année, le Parlement n'a été saisi d'aucun projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS), hormis la deuxième partie du PLFSS pour 2021, ce qui était obligatoire. Face aux demandes répétées de la commission des affaires sociales du Sénat que soit présenté un PLFRSS, le Gouvernement a régulièrement répondu qu'il n'était pas tenu de le faire.

L'amendement COM-2, déposé par Mme Doineau, vise à renforcer les obligations du Gouvernement en la matière dans la loi organique.

L'amendement COM-2 est adopté et devient article additionnel.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement COM-16 vise à faire en sorte que la transmission du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale soit conjointe au dépôt du projet de loi d'approbation des comptes. Cela permettrait d'améliorer l'information du Parlement en temps utile.

L'amendement COM-16 est adopté et devient article additionnel.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement COM-18 vise à prévoir que les conclusions des enquêtes de la Cour des comptes demandées par la commission des affaires sociales lui soient obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois, comme c'est le cas pour la commission des finances.

L'amendement COM-18 est adopté et devient article additionnel.

Article 4

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement COM-19 tend à préciser que la « règle d'or » introduite à l'article 2 s'appliquera seulement à compter du PLFSS pour 2025. La première période de cinq ans sur laquelle l'équilibre des comptes devrait être respecté comprendrait ainsi les années 2024 à 2028. Il s'agit d'accorder un délai raisonnable à l'issue de la crise actuelle pour un retour vers l'équilibre des comptes.

L'amendement COM-19 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

L'article 5 demeure supprimé.

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

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Modification du contenu des lois de financement de la sécurité sociale			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	5	Précisions relatives à l'article liminaire des LFSS et création d'un article liminaire des LACSS	Adopté
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	6	Inclusion de l'assurance chômage dans le périmètre des LFSS	Adopté
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	7	Procédure de relèvement de certains sous-objectifs de l'Ondam en cours d'exercice	Adopté
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	8	Principe de non-contraction des recettes et des dépenses	Adopté
Mme IMBERT	3	Suppression de l'extension du périmètre des LFSS aux mesures ayant un effet sur la dette des hôpitaux et des établissements médico-sociaux	Adopté
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	9	Coordination	Adopté
Article 2 Modernisation et approfondissement de l'information relative aux lois de financement de la sécurité sociale			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	10	Compteur des écarts en matière de recettes et de solde des régimes obligatoires de base de sécurité sociale	Adopté
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	11	Mise en place d'une règle d'or destinée à assurer l'équilibre des comptes de la sécurité sociale à moyen terme	Adopté

M. VANLERENBERGHE, rapporteur	12	Création des programmes d'efficience des politiques de sécurité sociale relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale	Adopté
Mme IMBERT	4	Précisions sur l'annexe relative aux établissements publics de santé	Adopté
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	13	Coordination	Adopté
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	14	Format exploitable des données contenues dans les annexes	Adopté
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	15	Coordination	Adopté
Articles additionnels après l'article 3			
M. SAVARY	1	Renforcement du pouvoir d'investigation des représentants des commissions des affaires sociales en matière de comptes sociaux	Adopté
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	20	Inclusion expresse des rapporteurs généraux des commissions des affaires sociales parmi les représentants desdites commissions pouvant faire usage des pouvoirs d'investigation	Adopté
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	17	Aménagement de la procédure relative au relèvement du plafond d'endettement à court terme de certains organismes de sécurité sociale	Adopté
Mme DOINEAU	2	Renforcement de l'information et consultation des commissions des affaires sociales en cas de rupture des conditions générales de l'équilibre voté en LFSS	Adopté
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	16	Transmission du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des LFSS conjointe au dépôt du projet LACSS	Adopté
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	18	Délai de huit mois pour la remise des enquêtes demandées par les commissions des affaires sociales à la Cour des comptes	Adopté
Article 4 Entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi organique			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	19	Application de la règle d'or à compter de la LFSS pour 2025	Adopté

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement COM-1, qui concerne les modalités de saisine des organismes de sécurité sociale du PLFSS, a pour objet de conserver les deux acquis de la proposition des députés en matière de démocratie sociale : donner plus de temps aux caisses pour examiner le PLFSS et transmettre leur avis au Parlement en temps utile pour que celui-ci puisse influencer sur la rédaction du texte en cours de navette.

En revanche, nous proposons que les caisses soient saisies de l'avant-projet de loi au moment de sa transmission au Conseil d'État, comme c'est le cas actuellement, et non lors du dépôt du texte à l'Assemblée nationale, comme le prônent les députés. En effet, l'avis des caisses porte non pas sur un examen légistique précis, mais sur les équilibres financiers et les principales mesures du texte qui figurent déjà dans l'avant-projet de loi. De plus, la transmission de l'avant-projet de loi aux caisses assure dans les faits la publicité du texte, ce qui permet aux députés et sénateurs de prendre connaissance des tableaux d'équilibre et des principales mesures dès la fin du mois de septembre. Il est important de conserver un tel acquis, sauf à dégrader les délais d'examen parlementaire, que l'on souhaite au contraire améliorer.

L'amendement COM-1 est adopté.

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

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

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

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Bernard Jomier rapporteur sur la proposition de loi n° 811 (2020-2021) instaurant la vaccination obligatoire contre le SARS-CoV-2, présentée par MM. Patrick Kanner, Bernard Jomier, Mmes Marie-Pierre de La Gontrie, Monique Lubin et plusieurs de leurs collègues.

Questions diverses

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je donne la parole à notre collègue Jean Sol, qui souhaite faire une communication.

M. Jean Sol. – À la demande de M. le garde des sceaux, je me suis rendu à Montpellier lundi dernier, en tant que rapporteur du rapport d'information intitulé *Expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale : mieux organiser pour mieux juger*, que j'ai rédigé avec notre collègue Jean-Yves Roux. Le Gouvernement s'est inspiré de nos conclusions pour formuler plusieurs propositions, notamment sur la rémunération des experts

libéraux et l'amélioration des conditions de travail dans les établissements pénitentiaires. Je m'en réjouis.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Au nom de la commission, je remercie nos collègues de leur travail sur ce sujet si important.

La réunion est close à 10 h 45.

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

Mercredi 15 septembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Thomas Dossus rapporteur sur la proposition de loi n° 318 (2019-2020) adoptée par l'Assemblée nationale, visant au gel des matchs de football le 5 mai.

Audition de Mme Dominique Laurent, présidente de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)

M. Laurent Lafon, président. – Nous reprenons nos travaux avec l'audition de Mme Dominique Laurent, présidente de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), que nous interrogerons notamment sur le rapport d'activité de l'Agence pour 2020. Nous évoquerons également les grands événements sportifs qui se sont tenus ces derniers mois, comme les Jeux olympiques et paralympiques de Tokyo. Quel bilan faites-vous, madame, de ces grandes compétitions, sur le plan de la lutte antidopage ? Quelle est votre perception de la présence d'athlètes russes, alors même que la Fédération de Russie avait été suspendue pour des faits de dopage ? De manière générale, quels enseignements tirer de ces Jeux pour les futures olympiades ?

L'autre grand sujet concerne la préparation des Jeux de Paris en 2024. Le Sénat avait tenu à renforcer les pouvoirs de contrôle de l'AFLD, avec le soutien de l'ensemble des groupes politiques. Nous étions parvenus, avec vous, à améliorer le texte. Comment se met en œuvre la loi du 23 février 2021 ? Où en est le transfert du laboratoire de l'Agence à Saclay ? Au terme d'un long processus de décision, il doit rejoindre l'orbite de l'université de Paris-Saclay.

Notre collègue Elsa Schalck, rapporteure de ce texte, avait souligné que le modèle économique du nouveau laboratoire n'était pas arrêté, ce qui suscitait des interrogations du côté de l'université. La mobilisation de notre commission avait permis d'activer les échanges entre le ministère des sports et l'université pour apporter des garanties indispensables. Où en est ce dossier à présent ?

Cette audition est captée et diffusée sur le site du Sénat. Certains de nos collègues y participent en visioconférence. C'est notamment le cas de Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du sport.

Mme Dominique Laurent, présidente de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). – Je suis honorée d'être invitée à m'exprimer devant vous ce matin. Je sais l'intérêt que votre commission porte à la prévention du dopage et à la lutte pour un sport propre.

Comme toute autorité publique indépendante, l'Agence que je préside élabore chaque année son rapport public, que j'ai eu l'honneur de remettre au Président du Sénat en juillet dernier et dont j'évoquerai les enseignements principaux. Je vous ferai également part du bilan et des perspectives pour l'Agence s'agissant des compétitions internationales récentes, comme les Jeux olympiques de Tokyo ou le Tour de France, ou de celles qui se profilent dans notre pays, en particulier la Coupe du monde de rugby, en 2023, et les Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

En 2020 et 2021, l'activité de l'Agence a été frappée, comme l'ensemble de notre pays, par la pandémie de covid-19, à laquelle ses services ont su s'adapter avec une réactivité remarquable. Plusieurs actions ont dû être suspendues temporairement, comme celles menées en direction des publics mais, dans l'ensemble, la continuité des autres activités a été préservée.

L'annulation des compétitions a obligé à une réorganisation complète et permanente du programme de contrôle antidopage. Sous réserve de quelques jours de suspension de son activité, le département des contrôles a pu poursuivre ses contrôles et réaliser finalement sur l'année plus de 80 % du volume initialement prévu.

Cette continuité d'activité a nécessité la mise en place et le partage de protocoles sanitaires qui se sont d'autant mieux déroulés que les préleveurs de l'Agence sont pour la plupart des professionnels de santé aguerris à ces précautions. Au final, l'Agence est parmi les premières à avoir repris ses contrôles en 2020, ce qui lui a permis d'assurer, en termes relatifs, un niveau de contrôle largement supérieur à la moyenne mondiale au vu des chiffres publiés par l'Agence mondiale antidopage (AMA).

De son côté, le laboratoire a continué, pendant la période où il a été fermé, de recevoir des échantillons de l'Agence mais aussi de ceux adressés par d'autres organisations antidopage. Au cours de la pandémie, le laboratoire a interrompu l'analyse moins de deux mois, en se recentrant sur son activité de développement et de recherche. Dans un contexte de raréfaction des compétitions sportives, le laboratoire a seulement enregistré une baisse sur l'année d'un quart de son activité habituelle. Bref, il a été au rendez-vous.

La lutte contre le dopage s'est donc poursuivie en dépit de la crise sanitaire. Si le nombre de résultats anormaux relevés en 2020 a marqué une inflexion à la baisse, il n'a pas structurellement évolué. Cette baisse temporaire s'explique surtout parce que la pandémie, en désorganisant le calendrier sportif, a contribué à perturber les stratégies de dopage.

L'année 2020 a également été mise à profit par l'Agence pour se préparer au chantier de longue haleine de la mise en conformité du droit français avec le Code mondial antidopage dans sa version en vigueur en 2021. Il s'agit d'une démarche conduite en étroite collaboration entre l'Agence et le ministère des sports, auteur des normes, et qui a abouti le 2 août dernier à la clôture de la procédure ouverte par l'AMA contre la France. L'enjeu était de taille et nous pouvons d'autant mieux le mesurer que le comité exécutif de l'AMA a dû, hier, se prononcer sur les sanctions à appliquer à quatorze organisations nationales antidopage, dont sept dans des pays appartenant au Conseil de l'Europe. Je sais à quel point votre mobilisation en février dernier, sur l'ensemble des bancs, a été déterminante pour nous éviter cet écueil.

Sur la proposition de la sénatrice Elsa Schalek, qui rapportait le projet de loi d'habilitation, vous avez fait montre d'une vigilance exigeante par rapport au texte qui vous

était soumis. Les garanties apportées par la ministre chargée des sports lors de la séance publique ont permis d'aboutir à un soutien unanime de votre assemblée, qui a ainsi donné l'impulsion nécessaire à l'adoption de l'ordonnance du 21 avril dernier puis à sa déclinaison réglementaire, qui a nécessité la publication de deux décrets et cinq délibérations du collège de l'Agence.

Le résultat est au rendez-vous et c'est une satisfaction pour l'Agence, qui peut désormais afficher l'une des mises en conformité avec le Code mondial antidopage les plus abouties de son histoire. Nous pouvons même espérer ne plus simplement transposer les exigences du Code mondial antidopage mais pouvoir à l'avenir inspirer ses évolutions, notamment en matière de pouvoirs d'enquête. J'y reviendrai dans un instant. En effet, sur les deux sujets qui avaient retenu votre attention lors des débats, le Gouvernement a traduit les attentes qui s'étaient manifestées ici à l'occasion de l'examen des amendements, et je m'en félicite.

En premier lieu, vous aviez appelé l'attention de la ministre déléguée aux sports sur la nécessité de doter l'Agence de pouvoirs d'enquête sur le modèle d'autres autorités indépendantes. Cette ambition, pleinement partagée entre le ministère des sports et l'Agence, a trouvé une traduction concrète dans l'ordonnance que j'évoquais précédemment. Par la voix de M. le sénateur Kern, vous aviez défendu la reconnaissance de pouvoirs de convocation, de visites de locaux ou encore du coup d'achat, qui permet de confondre une personne qui vend des méthodes ou produits dopants. Ces pouvoirs sont désormais une réalité.

Leur consécration juridique marque une nouvelle étape dans la répression des comportements dopants. Depuis une vingtaine d'années, la recherche des violations aux règles antidopage repose sur les prélèvements urinaires ou sanguins des sportifs et leurs analyses. L'efficacité de la lutte contre le dopage se mesure essentiellement, dans l'esprit du public, au nombre de tests positifs relevés. Voici une décennie, cet arsenal a été complété d'un nouvel instrument de détection, cette fois indirecte, du dopage : le passeport biologique. Sous cette appellation, on rassemble le dossier d'un sportif comprenant l'ensemble des résultats de ses prélèvements urinaires et de certains prélèvements sanguins. De cette manière, peuvent être sanctionnés des comportements dopants qui se manifestent par la multiplication d'anomalies repérées et constatées par un comité d'experts et qui révèlent *a posteriori* une pratique dopante.

Les pouvoirs d'enquête constituent une troisième voie pour établir les violations antidopage, en complément des deux outils traditionnels que j'évoquais. Ils permettent de s'attaquer à des angles morts de la lutte contre le dopage et de répondre aux critiques qui peuvent lui être actuellement adressées sur ses limites. Au moyen de ces prérogatives, l'Agence pourra mieux établir les violations non analytiques : je pense au trafic, à la détention ou à la cession de méthodes ou de produits dopants, mais aussi aux intimidations et représailles à l'encontre de personnes dénonçant des faits de dopage ou encore à la falsification, c'est-à-dire la dissimulation ou l'obstruction à la recherche de violations antidopage. Cette approche, qui va au-delà de la seule détection de produits dopants, permet d'élargir le champ de la répression à l'entourage des sportifs - soigneurs, encadrants, proches - qui peuvent avoir une responsabilité déterminante dans les conduites dopantes.

Les investigations étaient théoriquement possibles avant ces innovations législatives mais, en pratique, elles se heurtaient à la difficulté d'établir la preuve. Imaginez que, jusqu'à présent, les services de l'Agence étaient réduits à prier une personne de bien vouloir se rendre à l'Agence pour répondre à ses questions et qu'un refus n'entraînait aucune

conséquence ! Désormais, les enquêteurs de l'Agence pourront convoquer des personnes, visiter des locaux, recourir à des identités d'emprunt, y compris sur internet, ou effectuer des coups d'achat, à l'instar des douanes. Ces pouvoirs sont clairement encadrés, dans le respect des libertés publiques et avec la garantie de l'intervention du juge judiciaire pour les visites domiciliaires, qui sont les actes les plus intrusifs.

Nous nous attachons à la mise en œuvre de ces pouvoirs qui reposera sur le département des enquêtes et du renseignement, lequel s'est structuré depuis 2019. Ce département a d'ores et déjà mis en place une procédure active de traitement, de collecte et de partage d'informations. Il sera à la manœuvre pour l'ouverture des premières enquêtes, qui auront lieu dès que les enquêteurs pressentis seront assermentés devant le tribunal judiciaire de Paris. Le secrétaire général de l'Agence, M. Jérémy Roubin, devrait ainsi être en mesure, d'ici l'automne, d'assigner aux enquêteurs leurs premières enquêtes qui pourraient concerner une demi-douzaine d'affaires.

J'en viens, en second lieu, à l'autre sujet qui vous avait préoccupé lors des débats : le transfert à l'université Paris-Saclay du laboratoire qui forme depuis 2006 le département des analyses de l'Agence. Il s'agit de mettre l'Agence en conformité avec les standards internationaux qui demandent d'assurer l'indépendance organique du laboratoire en charge des analyses antidopage. Ce transfert juridique est une chance pour un laboratoire qui a déjà plusieurs faits d'armes à son actif, comme la mise au point en 2000 de la première méthode de détection au monde de l'érythropoïétine (EPO). Pour maintenir la qualité et l'innovation du laboratoire, surtout dans la perspective des Jeux olympiques de 2024, il doit pouvoir bénéficier de sa proximité avec le monde de la recherche. Son intégration à l'université Paris-Saclay, qui a récemment conforté son excellence et sa reconnaissance à l'international à travers le classement de Shanghai, est un choix prometteur.

Le principe du transfert a été acté dans l'ordonnance du 21 avril. La date butoir a été fixée au 31 décembre 2021 et les modalités renvoyées à une convention liant l'Agence à l'université. Dès le mois de mai, les services de l'Agence et de l'université ont pris langue pour recenser les incidences soulevées par cette opération. Le ministère des sports, comme le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, sont associés à ces travaux. Je peux témoigner de la qualité et du bon état d'esprit de ce dialogue. Les échanges sont réguliers, nourris et constructifs. Ils portent sur l'ensemble des thématiques du transfert, qui a pour objectif de maintenir la continuité de service du laboratoire et d'assurer son intégration progressive au sein des services de l'université et, à terme, de l'Unité de formation et de recherche (UFR) de pharmacie. La concertation est d'autant plus nécessaire qu'au transfert juridique du laboratoire en 2022, succédera, dès 2023, son déménagement vers le site d'Orsay. En parallèle, le laboratoire doit monter en puissance pour réaliser l'analyse des échantillons prélevés lors de la Coupe du monde de rugby en 2023 puis des Jeux Olympiques de Paris 2024.

La perspective de ces grandes compétitions internationales est un défi pour le laboratoire mais aussi pour l'Agence dans son entier. Je sais que le groupe d'études présidé par le sénateur Michel Savin suit la préparation de ces compétitions avec grand intérêt. L'Agence est à votre disposition pour vous apporter les éclairages utiles.

D'ores et déjà, je voudrais en dessiner les principaux enjeux pour l'Agence française. Même si la responsabilité du programme antidopage lors des Jeux incombe à leurs organisateurs, l'Agence française conserve un rôle déterminant à jouer dans les mois qui

précèdent. Cette période est à haut risque pour le dopage, compte tenu de la pression qui s'exerce sur les sportifs et leur entourage.

Notre première responsabilité est de mener des actions d'éducation à l'égard de la délégation olympique et paralympique. Pour l'olympiade de Tokyo, nous avons proposé un webinaire aux quelque 400 athlètes et encadrants avant leur départ. Je pense qu'il serait souhaitable, d'ici aux Jeux d'hiver à Pékin et d'été à Paris, que le suivi d'une formation à l'antidopage devienne une condition préalable à toute sélection olympique.

Notre seconde responsabilité est de crédibiliser la performance sportive à travers un programme antidopage robuste et transparent. Les actions de contrôle ont été intensifiées avant les Jeux de Tokyo en fonction de nos renseignements et de notre analyse des risques, actualisée en permanence. Nous avons ainsi procédé à des contrôles ciblés jusqu'au jour du départ des athlètes, jusqu'à l'aéroport ! Et nous avons transmis, de manière concluante, des renseignements en matière de dopage à l'autorité de contrôle sur place tout au long des épreuves. Aucun sportif français n'a été contrôlé positif lors des Jeux.

Si le dispositif français de lutte contre le dopage a fortement progressé ces dernières années, il doit monter en puissance d'ici les prochaines olympiades. Nous réalisons environ 9 000 contrôles annuels, quand l'agence antidopage du Royaume-Uni en réalise 14 000, son programme ayant été stimulé par les Jeux olympiques de Londres. Nous avons bon espoir d'obtenir les moyens budgétaires d'atteindre le cap des 10 000 prélèvements en 2022 mais notre objectif affiché demeure d'atteindre 12 000 prélèvements dès 2023, à la veille des Jeux.

Pour les Jeux de 2024, l'implication de l'Agence française sera décuplée car il est d'usage que l'agence nationale du pays hôte apporte son expertise et sa connaissance du terrain aux organisateurs.

Pour l'organisation des Jeux de Paris, le Comité international olympique (CIO), autorité de contrôle, délèguera, comme à Tokyo, sa compétence en matière d'antidopage à l'ITA (*International Testing Agency*), créée en 2018 et actuellement dirigée par Valérie Fourneyron. L'ITA définit le programme antidopage et s'appuie sur ses partenaires. L'Agence française a déjà noué un partenariat fructueux avec l'ITA, avec laquelle elle collabore notamment depuis trois ans sur le Tour de France – nous avons d'ailleurs systématisé cette collaboration par un protocole. L'Agence a également suivi de près la dernière olympiade. Lors des Jeux de Tokyo, le directeur du laboratoire M. Magnus Ericsson et la directrice des contrôles Mme Francesca Rossi se sont ainsi rendus sur place et sont rentrés riches d'enseignements. Mme Rossi a même dirigé l'équipe des observateurs indépendants de l'AMA.

Le message est clair : la politique antidopage des Jeux de Paris 2024 se prépare dès maintenant ! Il faut y penser dès le début du processus, y compris pour les aspects pratiques des contrôles, qui s'avèrent déterminants dans la réussite de l'événement. Ce sont des actions éminemment concrètes, comme intégrer des postes antidopage en nombre suffisant, et des équipements nouveaux, pour éviter des attentes injustifiées de sportifs à la suite des épreuves, ou disposer suffisamment d'escortes bénévoles pour notifier les contrôles et surveiller les sportifs dans l'attente des prélèvements, etc.

Du côté de l'Agence, nous y veillons dans nos différentes actions. Je citerai comme exemple le partenariat en cours d'élaboration avec la Polynésie française pour la

formation et l'agrément de préleveurs assermentés en vue de l'épreuve de surf qui doit se dérouler à Tahiti. De manière générale, nous sommes en relation avec la délégation interministérielle en charge des Jeux (DIJOP) qui joue avec rigueur son rôle de chef d'orchestre. Nous souhaitons aussi intensifier notre collaboration avec le comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'été de 2024 (COJOP).

Nous avons trois ans pour hisser le laboratoire français au standard olympique ! Pendant la période olympique, il lui faudra être en mesure, en trois semaines, d'analyser un nombre d'échantillons traités d'ordinaire en six mois et de sortir un résultat d'analyse en 24 heures. Il est important de ne pas différer les financements nécessaires à la montée en charge du laboratoire - je le dis d'autant plus facilement que je ne défends pas le budget de l'Agence, puisque le laboratoire sera distinct de l'Agence dès l'an prochain. Pour tenir le rythme olympique, des achats et locations d'équipements sont nécessaires dès 2022 car il faut compter une année de rodage avant que ceux-ci soient opérationnels. Et le laboratoire sera contrôlé sur le respect des standards olympiques en 2023. L'Agence a anticipé certaines dépenses dès 2021 mais nous évaluons le besoin de financement à 700 000 euros l'année prochaine et à plusieurs millions d'euros au total, d'ici 2024.

Ces grands événements sont aussi une occasion incontournable de diffuser l'éducation antidopage. L'Agence a un rôle particulier à jouer en ce domaine car le législateur en a fait l'autorité nationale pour la mise en œuvre du programme d'éducation antidopage. De la même manière que l'AMA supervise notre programme de contrôle, elle évaluera désormais notre programme d'éducation.

Cette nouvelle mission s'effectue en collaboration avec le ministère des sports et nos autres partenaires du mouvement sportif. Un groupe de travail de l'Agence réunit, à échéance régulière, des représentants du ministère, des fédérations des ligues, des établissements comme l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep) ou les centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (Creps) ou encore des syndicats de joueurs pour construire la sélection, la formation et l'agrément des futurs éducateurs. Ces derniers devront diffuser, à leur tour, les connaissances en matière d'antidopage au sein de leurs organisations respectives.

Vous pouvez mesurer que l'Agence a réinvesti le champ de la prévention du dopage. Je crois pouvoir dire que nous nous sommes placés dans la perspective que Jean-Jacques Lozach avait tracée, dès 2013, comme rapporteur de la commission d'enquête sénatoriale sur l'efficacité de la lutte contre le dopage. En accord avec ce que vous aviez proposé, l'Agence affiche désormais une mission d'éducation comme un complément indispensable à son activité répressive. Pas d'efficacité sans prévention !

Sous le vocable d'éducation antidopage et du Code mondial antidopage, il faut bien mesurer la diversité des publics qu'il nous faut toucher. Il y a une partie proche de la formation continue pour les sportifs de haut niveau avec pour objectif que le premier contact avec l'antidopage s'effectue par l'éducation et non par un contrôle. Notre département de l'éducation et la prévention propose une offre renouvelée de webinaires pour suivre les olympiens français, les sportifs du groupe cible de l'Agence et les sportifs sanctionnés pendant leur période de suspension.

L'autre versant de l'éducation s'apparente davantage à une sensibilisation des sportifs amateurs et, plus largement, du grand public. C'est pour ces publics que les compétitions internationales sur le sol français sont des occasions inespérées de porter un

message sur le sport propre. Avec Claude Atcher, qui dirige le comité d'organisation de la Coupe du monde de rugby en 2023, nous avons rapidement convergé sur l'intérêt d'utiliser cet événement populaire comme levier pour diffuser des messages de prévention. Je crois ce partenariat particulièrement illustratif d'une nouvelle approche de ces événements sportifs : les compétitions internationales ne peuvent plus se dispenser d'un volet éducatif dans leur programme antidopage. Nous pourrions capitaliser les efforts déployés pour la Coupe du monde de rugby en vue des Jeux de 2024.

J'espère vous avoir convaincus des transformations à l'œuvre au sein de l'Agence française de lutte contre le dopage. Créée voici quinze ans, l'Agence se prépare à passer un cap décisif. Elle doit, d'un côté, préparer les meilleures conditions de départ pour le laboratoire dont elle entend demeurer un partenaire et, parallèlement, initier la montée en régime de croisière de ses nouvelles missions : la coordination des actions d'éducation antidopage et la conduite des enquêtes sur les violations antidopage. Il nous appartient désormais de dessiner le nouveau visage de l'Agence avec quatre missions complémentaires : prévenir, contrôler, enquêter et sanctionner.

Les nouvelles orientations, nées des évolutions législatives, se traduiront dans un plan stratégique 2022-2024 qui sera adopté et dévoilé d'ici la fin de l'année. Il nous faut également conforter l'ouverture de l'Agence à l'international et la présence française dans les instances internationales. L'entrée, en 2022, de Mme Roxana Maracineanu au comité exécutif de l'AMA est de nature à conforter cet élan. Il nous faut également mieux prendre en compte le point de vue des sportifs, particulièrement de haut niveau, et investir l'ensemble des champs du dopage, depuis le dopage animal jusqu'aux disciplines émergentes du e-sport. Autant de défis face auxquels l'impulsion et la vigilance du Parlement seront déterminantes.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour ces éléments très précis. Je vais donner la parole à M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits budgétaires, puis à M. Michel Savin, rapporteur de la proposition de loi visant à démocratiser le sport en France, et enfin à M. Claude Kern, co-rapporteur de la mission d'information sur les Jeux olympiques de Paris en 2024.

M. Jean-Jacques Lozach. – Je ne reviendrai pas sur l'action de l'Agence en 2020 ou sur la loi votée récemment au Sénat. L'actualité, c'est en particulier les Jeux olympiques, ceux à venir comme ceux de Tokyo. En ce qui concerne la lutte antidopage, quel regard portez-vous sur ce qui s'est passé à Tokyo ? Il y a eu peu de contrôles positifs malgré un nombre de contrôles bien supérieur à la précédente édition, que ce soit avant ou pendant les épreuves, puisqu'on est passé de 1 500 à 25 000 contrôles effectués par l'ITA, autorité totalement indépendante du CIO. Quelles évolutions est-on en droit d'attendre en matière de lutte antidopage dans des compétitions internationales de ce type ?

Une deuxième question récurrente est celle des autorisations à usage thérapeutique (AUT). Certains sont favorables à leur suppression pure et simple. Ne faudrait-il pas, plutôt, mieux les encadrer ? Le bon sens est tout de même de reconnaître que, blessé ou malade, il est difficile de participer à des compétitions internationales... On a observé des situations aberrantes : aux Jeux olympiques d'hiver, 70 % des membres de la délégation norvégienne étaient munis d'AUT !

Les fédérations sportives sont appelées à jouer un rôle important en matière de prévention et d'éducation. Pourtant, elles semblent plutôt s'être désengagées, au fur et à

mesure que l'AFLD émergeait. Comment travaillez-vous au quotidien avec les fédérations sur cette problématique ?

Le renforcement des pouvoirs d'enquête de l'AFLD nécessitera plus de moyens humains, notamment en nombre d'enquêteurs. Avez-vous évalué le nombre d'emplois supplémentaires nécessaires ? Êtes-vous en mesure d'obtenir le détachement de personnels indispensables de la part des ministères régaliens concernés ?

Vous l'avez dit, la ministre des sports va intégrer le comité exécutif de l'AMA à compter du 1er janvier prochain et pour trois ans. Selon vous, quelles actions la France devrait-elle prioritairement porter dans ce cadre ?

Enfin, au niveau budgétaire, doit-on s'attendre à une dotation stable en 2022, sachant que le champ des missions de l'Agence n'a cessé – comme nous l'avons souhaité – de progresser ? Dès 2009, nous avons évoqué l'intérêt d'une programmation pluriannuelle avec l'État. Avez-vous le sentiment que cette programmation va se concrétiser prochainement ? L'AMA alloue 1,02 million d'euros à l'Agence pour 2021. Ces moyens sont-ils stabilisés ?

Je terminerai par une question quelque peu taboue, en évoquant, au-delà de la prévention, du contrôle et la sanction, tout ce qui se passe en amont de la consommation du produit interdit. Je pense à la production des produits dopants, à leur commercialisation, aux circuits d'approvisionnement, sans oublier le rôle de certains médecins et de certains préparateurs physiques. C'est ce que vous avez appelé fort justement les preuves non objectives de la lutte antidopage. Avez-vous le sentiment que l'accent est suffisamment mis sur cette dimension ? Dans les années 1990, un groupe de pharmacies dans deux arrondissements parisiens s'était spécialisé dans l'approvisionnement en anabolisants. L'Ordre des pharmaciens est très volontaire dans la lutte antidopage, ce qui n'est pas toujours le cas, il faut le reconnaître, de l'Ordre des médecins. Il ne faut pas non plus négliger le rôle des sportifs repentis, qui semblerait se réduire, alors qu'ils sont essentiels à la connaissance de ce phénomène.

M. Michel Savin. – Merci pour votre présentation des avancées françaises en termes de lutte contre le dopage. Il s'agit là d'un élément déterminant pour le sport français et surtout international, et je me félicite que notre commission suive ce dossier de près.

Malgré une période difficile, l'activité de l'Agence a été assez bien préservée en 2020 et 2021. La comparaison avec d'autres pays montre que la France a très bien tenu. Tant mieux ! Il aurait été fâcheux, en effet, que les contrôles diminuent avant les grandes compétitions, et notamment les Jeux.

Vous avez salué la loi qui transpose les évolutions du code mondial antidopage dans notre droit. Il y avait urgence, en effet. Et vous nous avez présenté les enjeux qui sont devant vous pour les prochaines années.

Le nouveau pouvoir d'enquête de l'Agence est bienvenu, mais il implique des missions supplémentaires. Avez-vous les moyens nécessaires ? Ces missions ne peuvent pas être accomplies à effectifs constants. Vous dites vouloir porter le nombre de contrôles de 9 000 à 12 000, mais avec quels moyens humains ?

Vous avez indiqué qu'un budget d'environ 700 000 euros était à prévoir pour 2022. Avez-vous des garanties du Gouvernement pour ces crédits ? Vous avez parlé de plusieurs millions d'euros pour la suite. Qu'est-ce à dire ? Deux, trois, quatre millions ?

Le Sénat va entamer l'examen de la proposition de loi visant à démocratiser le sport en France. Ce texte ne comporte pas, à ce jour, de dispositions relatives à la lutte antidopage. C'est pourtant l'occasion de faire bouger les choses. Avez-vous des propositions à nous transmettre qui pourraient y être intégrées ?

M. Claude Kern. – L'AFLD a de nouveaux pouvoirs, pour faire face à des défis nouveaux. L'Agence sera dorénavant en mesure de mener elle-même des perquisitions, avec l'autorisation préalable d'un juge, ce qui devrait avoir un effet dissuasif fort.

La possibilité de conserver pendant dix ans, par congélation, les échantillons prélevés constitue une autre arme dans la lutte antidopage. En témoigne l'exemple du cycliste Juan Cobo, vainqueur du Tour d'Espagne en 2011 mais déchu de son titre huit ans plus tard à la suite d'anomalies relevées dans son passeport biologique. Est-ce suffisant pour pouvoir espérer un sport propre, débarrassé des tricheurs ?

Par ailleurs, ne pensez-vous pas qu'il faudrait davantage s'attaquer aux têtes pensantes pour démanteler les réseaux plutôt que d'exclure un sportif ? Les quatre postes dédiés à la cellule d'investigation de l'AFLD suffisent-ils, face à des cibles nombreuses, mouvantes et parfois basées à l'étranger ?

Mme Dominique Laurent. – Lors des Jeux olympiques de Tokyo, il y a eu peu de contrôles positifs : quatre, sur 25 000 contrôles au total. L'important programme de contrôles préalables a certainement permis d'écarter un certain nombre de sportifs testés positifs ou dont le passeport biologique avait révélé des anomalies. Il ne faut donc pas s'arrêter aux quatre contrôles positifs de Tokyo, mais prendre en compte les contrôles effectués auparavant dans les différents pays.

Par ailleurs, la conservation des résultats pendant dix ans permet de revisiter les échantillons au regard des événements ultérieurs : cette menace permanente qui pèse sur les sportifs accroît l'efficacité de la lutte antidopage.

Enfin, les sportifs de haut niveau ont été responsabilisés sur le dopage avant leur départ pour les Jeux. L'AMA nous a demandé que tout membre d'une délégation nationale reçoive une information complète sur ce que sont le dopage, le contrôle et l'AUT, ainsi que sur le comportement à tenir en cas de contrôle. Nous l'avons systématiquement proposée, et ce me semble être une avancée importante. Rappelons d'ailleurs qu'aucun sportif français n'a été contrôlé positif à Tokyo.

Faut-il mieux contrôler les AUT ? Depuis juin 2019, la raison médicalement justifiée, qui permettait à un médecin prescripteur de justifier la prise de produits par le sportif, a été supprimée comme élément de preuve. Le système des AUT, sous le contrôle de l'Agence mondiale antidopage, est désormais obligatoire et offre plusieurs garanties par rapport à la prescription médicale.

Il repose sur un comité d'experts indépendant de l'Agence, qui est liée par la décision d'accorder ou de refuser l'AUT. Trois médecins, qui ne sont pas les médecins traitants du sportif, examinent la prescription : c'est un gage d'indépendance. Enfin, la

délivrance de l'AUT est conditionnée à trois critères stricts : le produit ne doit pas avoir d'alternative thérapeutique, il ne doit pas améliorer la performance et doit contribuer à faire retrouver au sportif son état de santé et ses capacités normales. Ce système limite donc grandement les dérives et, s'il y en avait, l'AMA veillerait au grain.

Ce système est codifié dans le code mondial antidopage, nous ne pouvons nous y soustraire. Précisons qu'il permet tout de même à des malades au long cours, tels que les diabétiques ou les asthmatiques, et qui ont besoin d'une AUT permanente, de pratiquer leur sport.

Pour les sportifs de niveau international, il n'est pas possible d'avoir d'AUT rétroactive : elle doit être antérieure au contrôle, à la différence des sportifs de moindre rang. C'est un verrou supplémentaire. Bref, les AUT sont désormais bien encadrées et les malades au long cours ne sont pas empêchés de participer aux compétitions.

Les fédérations sportives se sont désengagées au fur et à mesure que l'AFLD prenait de l'importance, dites-vous. C'est vrai dans le domaine disciplinaire, l'AMA ayant exigé la fin des commissions disciplinaires, du fait de l'hétérogénéité des pratiques entre fédérations et de la complexité entre les différents échelons.

Se sont-elles désengagées de la lutte contre le dopage ? Disons que leur engagement est inégal du fait de l'inégalité des moyens, mais aussi, parfois, de leurs préoccupations et de leur engagement. L'ordonnance que vous avez souhaitée a renforcé leur responsabilité et donc leur engagement en matière de prévention du dopage. Elles ont l'obligation de désigner un référent antidopage et d'établir des plans d'éducation de prévention du dopage que l'Agence pourra contrôler et auditer.

Ces obligations incitent les fédérations à s'engager davantage, mais les règles de droit ne sont pas l'alpha et l'oméga... L'Agence accompagne les fédérations dans ce processus : c'est, en particulier, la grande affaire des éducateurs antidopage qui interviendront au sein des fédérations. Nous voulons une éducation antidopage qui touche aussi les clubs et le grand public.

Un service enquêteur a été créé au sein de l'Agence, avec un directeur des enquêtes, précédemment directeur des contrôles, qui connaît très bien le sujet. Nous avons également défini des procédures pour engager des enquêtes, avec le secrétaire général de l'Agence. Nous avons également recruté. La nouvelle directrice adjointe du département des enquêtes a une expérience de quinze ans au sein de l'Autorité des marchés financiers (AMF) - une référence ! Elle est au travail pour engager les enquêtes identifiées comme prioritaires. Par ailleurs, un gendarme et un policier vont rejoindre l'Agence.

Pour le budget 2022, nous avons demandé cinq ETP supplémentaires, dont la moitié iront au renforcement des pouvoirs d'enquête. Nous nous dotons de moyens à la fois humains et procéduraux.

C'est Mme Maracineanu qui définira les priorités de la France au sein de l'AMA. En tant qu'organisation nationale antidopage (ONAD), il nous semble qu'il faut renforcer le rôle de l'AMA en tant qu'agent harmonisateur des règles antidopage dans le monde, de manière à faire respecter l'équité entre pays, à assurer la conformité au code ou encore à développer nos pouvoirs d'enquête. Les résultats analytiques étant insuffisants, il nous faut

des pouvoirs d'enquête ! Je ne doute pas que Mme Maracineanu confortera la place de la France dans la lutte antidopage.

Dans le cadre du budget 2022, nous avons effectué plusieurs demandes : les cinq ETP supplémentaires que j'ai évoqués, trois ETP pour le laboratoire, des moyens pour passer de 9 000 à 10 000 contrôles ainsi qu'une dotation de 700 000 euros pour les équipements techniques du laboratoire.

Le coût total de l'équipement du laboratoire pour les Jeux olympiques s'élèvera à quelques millions d'euros, mais reste à affiner ; je ne peux vous en dire plus pour l'instant.

La France en fait-elle assez en matière de preuves non objectives - les trafics, détentions ou falsifications, qui dépassent le champ du contrôle positif analysé par un laboratoire ? Nous nous y consacrons, grâce aux nouveaux pouvoirs d'enquête et à la nouvelle équipe dédiée. La justice et l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (Oclaesp) sont également à l'œuvre ; nous nous insérons dans un ensemble régalien de contrôle de la délinquance en matière de dopage et échangeons des renseignements.

Nous avons sollicité un budget permettant de missionner les préleveurs afin de porter à 10 000 le nombre de contrôles, mais également pour permettre aux personnels de l'Agence de coordonner ces contrôles.

Nous nous inscrivons dans une stratégie budgétaire pluriannuelle avec le ministère. Cela se traduit non par un document, mais par des réunions régulières, jusqu'aux Jeux de 2024, avec pour objectif d'atteindre les 12 000 contrôles. Depuis 2017, les moyens alloués par le ministère à l'Agence n'ont cessé d'augmenter.

Pour l'instant, nous n'avons pas reçu l'assurance d'obtenir les 700 000 euros demandés au titre des équipements du laboratoire. Nous espérons que la réponse sera positive. Le COJO doit, normalement, prendre en charge le paiement des contrôles antidopage effectués en vue de 2024. Contribuera-t-il au surplus d'équipements nécessaires à ces contrôles ? C'est une question qu'il nous faudra approfondir dans les mois qui viennent.

Vous me demandez quels sujets privilégier dans le cadre de la proposition de loi visant à démocratiser le sport en France. Je considère que le champ de la conformité a été traité de manière complète par la loi d'habilitation et ses textes d'application. Une piste serait de renforcer la responsabilité des fédérations en matière d'antidopage, par exemple en prévoyant que toute performance sportive soit accompagnée d'une réflexion sur l'antidopage, que les conventions d'objectifs signées avec le ministère comportent un volet antidopage, que les fédérations développent une formation au niveau des clubs... Il ne faut pas se cantonner au haut niveau, car les amateurs représentent un grand nombre de personnes.

Bien sûr, nous n'avons pas éradiqué le dopage. Il faut chaque jour améliorer les performances en matière d'antidopage, chaque jour y penser et mieux se coordonner, mieux agir et demander des moyens. C'est un long chemin que nous devons poursuivre. Toutefois, depuis quelques années, le soutien de l'AMA et le travail de l'Agence ont porté leurs fruits. Je pense que les sportifs sont mieux surveillés qu'avant.

Des affaires récentes de dopage chez des sportifs de haut niveau, leurs stratégies de défense particulièrement agressives montrent que nous avons été en mesure de les

débusquer. Depuis que l'AMA nous a demandé de nous concentrer sur le haut niveau, nous avons observé un plus grand nombre de cas positifs et imposé de lourdes sanctions.

Il faut également souligner l'efficacité de l'AMA dans le démantèlement de certaines fédérations fautives. La congélation des échantillons pendant dix ans représente, de surcroît, une épée de Damoclès. Enfin, s'être dotés de standards auxquels les États ne peuvent se soustraire constitue un autre facteur positif.

Mme Laure Darcos. – Je me félicite de l'implantation du laboratoire de l'Agence à Saclay et de son rapprochement avec la future faculté de pharmacie. Aurez-vous des relations professionnelles ou académiques avec cette dernière ? Cela ferait sens.

Je ne peux qu'inciter l'Agence à développer des relations avec Évry et son *Cluster Grand Paris Sport*. Il serait intéressant, à la veille de la Coupe du monde de rugby et des Jeux olympiques, d'expérimenter des relations pédagogiques.

M. Laurent Lafon, président. – Y a-t-il un risque de dopage dans le handisport, dont on observe la montée en puissance ? Parmi les 9 000 contrôles effectués l'année dernière, une partie a-t-elle concerné des sportifs handicapés ?

Mme Dominique Laurent. – Le handisport est soumis au contrôle et au programme national antidopage de l'Agence. D'ailleurs, les sportifs handisports souhaitent être traités comme les valides. Ainsi, la délégation paralympique des Jeux de Tokyo a été contrôlée de la même manière. En général, il y a peu de résultats positifs. Nous sommes attentifs à ce que le handisport soit soumis aux règles en vigueur.

Il appartiendra au directeur du laboratoire de se rapprocher de l'université Paris-Sud. La coopération avec l'université comportera un volet recherche et développement et, éventuellement, un volet pédagogique *via* l'organisation de visites au profit des élèves. L'UFR des sciences et techniques des activités physiques et sportives (Staps) bénéficiera de la proximité du laboratoire pour proposer une éducation antidopage. Tout cela reste néanmoins à construire.

Des partenariats de recherche pourront également être mis en place avec l'université d'Évry. L'université sera d'ailleurs un acteur essentiel, puisque le département des analyses du laboratoire en fera partie intégrante. Les relations avec les autres disciplines telles que la biologie ou la génétique se feront certainement naturellement.

M. Michel Savin. – Un mot sur votre programme d'investissement. Vous espérez 700 000 euros pour l'année 2022. Ces 700 000 euros suffiront-ils à l'Agence pour être techniquement prête pour 2023 ?

Mme Dominique Laurent. – La quantité d'analyses à effectuer pour la Coupe du monde de rugby est sans commune mesure avec celle requise par les Jeux olympiques : 300 ou 350 analyses, contre 8 000 analyses pendant les quinze jours des Jeux ! Le laboratoire, qui réalise quelque 13 000 analyses annuelles, peut absorber cet effort sans problème.

Les 700 000 euros dont nous avons besoin seront consacrés à l'achat de matériel, à roder dans la perspective des Jeux olympiques et pour assumer le surcroît d'activité sur une période très courte, 24 heures sur 24.

M. Laurent Lafon, président. – Merci, madame la présidente, pour vos réponses très précises. Vous le savez, notre commission est très attachée à la lutte antidopage, tant pour la crédibilité du sport que pour l’image que renverra la France lors des Jeux olympiques.

Nous avons bien noté les demandes budgétaires de l’Agence pour 2022 et au-delà, et serons attentifs à ce que le laboratoire soit doté des moyens nécessaires à son action.

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 10 h 50.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 15 septembre 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Accueil d'un nouveau commissaire

M. Claude Raynal, président. – En notre nom à tous, je souhaite la bienvenue à notre collègue Jean-Baptiste Blanc, sénateur de Vaucluse, qui était auparavant membre de la commission des affaires économiques. Son arrivée parmi nous fait suite au départ de Philippe Dallier.

Désignation d'un rapporteur spécial

La commission désigne M. Jean-Baptiste Blanc rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires » (logement et ville).

- Présidence de Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidente -

Proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, et proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques - Examen du rapport

M. Claude Raynal, rapporteur. – La révision du cadre des lois de finances et des lois de programmation des finances publiques (LPFP) a été proposée par l'Assemblée nationale à partir des travaux menés en 2019 par une mission d'information – la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (Milolf) –, dont le président était Éric Woerth et le rapporteur Laurent Saint-Martin.

La crise sanitaire et économique a conduit à différer d'une année la présentation de ces textes par rapport à l'intention des auteurs. Ainsi, ils n'ont été adoptés que le 19 juillet dernier en première lecture. Ils ne trouveraient à s'appliquer que pour le projet de loi de finances (PLF) pour 2023, soit au début du prochain quinquennat ; mais le Gouvernement a souhaité les inscrire dès ce mois de septembre à l'ordre du jour du Sénat. Il nous reviendra d'ailleurs peut-être d'analyser, à cet égard, les intentions du Gouvernement : le vote de ces textes présentait-il réellement un caractère d'urgence ?

La proposition de loi organique (PPLO) contient trois titres relatifs, respectivement, à la programmation des finances publiques, aux lois de finances et, enfin, à l'information du Parlement ainsi qu'au contrôle sur les finances publiques.

Actuellement, les règles applicables en matière de programmation des finances publiques sont prévues par la loi organique du 17 décembre 2012 adoptée, notamment, pour

permettre à la France de transposer les dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG).

L'article 1^{er} a d'abord pour objet d'insérer les dispositions de la loi organique du 17 décembre 2012 au sein de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), alors même qu'elles concernent des lois de programmation qui portent sur l'ensemble des finances publiques. À notre sens, cette insertion n'était pas indispensable, mais elle ne pose pas non plus de difficulté.

Avant de présenter les autres modifications proposées *via* cet article 1^{er}, je rappelle que les orientations pluriannuelles des finances publiques sont purement programmatiques et que, sans révision de la Constitution, elles ne peuvent pas s'imposer au législateur financier. Gardons toujours cette idée à l'esprit.

En premier lieu, l'article 1^{er} institue, au sein du domaine obligatoire des lois de programmation, un objectif d'évolution de la dépense des administrations publiques (ODAP), décliné par sous-secteurs. Cela n'est pas nouveau en soi, puisque les LPFP peuvent déjà comporter un objectif de ce type, mais ce n'était pas obligatoire.

S'y ajoute une plus grande nouveauté : la présentation d'un « compteur des écarts » entre cet objectif de dépenses et la réalisation, qui figurerait dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au PLF, comme le précise l'article 9 *bis* de la proposition de loi. Ce compteur permettrait de comparer les différences en euros courants entre l'ODAP et le niveau des dépenses exécutées ou prévues au titre du PLF. Dans la mesure où la Constitution ne permet pas de donner un caractère contraignant aux trajectoires de soldes ou de dépenses fixées en LPFP, il s'agit surtout de renforcer l'information du Parlement. J'ajoute, à titre personnel, que c'est aussi le moyen d'exercer une certaine pression sur les assemblées, notamment en présentant à la presse quelques éléments d'information en milliards d'euros.

En deuxième lieu, l'article 1^{er} propose que le Gouvernement remette au Parlement le rapport sur l'orientation des finances publiques non plus à la fin de la session ordinaire, comme actuellement, mais au plus tard le 30 avril. L'objectif est de fusionner le débat sur le programme de stabilité et le débat sur le rapport d'orientation des finances publiques, dont notre commission a souvent relevé les redondances.

En troisième lieu, il est proposé de compléter le contenu des articles liminaires des différentes lois de finances.

En résumé, la réforme de la programmation des finances publiques tient en trois éléments : rendre obligatoire la définition d'un objectif de dépenses, rapprocher le débat sur le programme de stabilité et le débat sur l'orientation des finances publiques et ajouter des éléments aux articles liminaires.

En tant que co-rapporteurs, nous avons veillé à adopter une attitude constructive par rapport à ces propositions, ne serait-ce qu'au nom du consensus dont la LOLF avait bénéficié, à l'origine, au sein des assemblées. Cependant, avant de vous préciser ce que nous souhaitons améliorer et ajouter, il me semble nécessaire de donner notre sentiment sur l'opportunité même de la démarche engagée.

En réalité, cette révision du cadre de la programmation pluriannuelle nous semble à contretemps : elle arrive à la fois trop tard et trop tôt. Elle arrive trop tard puisque, depuis maintenant quelques années, nous avons identifié des lacunes dans la pratique de la programmation pluriannuelle dans notre pays. En témoigne notamment le fait que le Gouvernement n'a, jusqu'ici, ressenti aucune difficulté à laisser en vigueur une loi de programmation reposant sur des hypothèses totalement dépassées – c'était déjà vrai avant la crise sanitaire... – et décrivant des objectifs déjà abandonnés à leur sort.

Elle arrive trop tôt puisque, à la suite de la crise sanitaire, nous sommes au cœur d'une réflexion à l'échelle européenne sur la réforme du pacte de stabilité, qui pourrait aboutir au cours de l'année 2022. Sans doute aurait-il été plus utile d'adopter, une loi de programmation reposant sur des hypothèses et des objectifs actualisés et d'attendre les conclusions de cette réflexion européenne pour réformer, en profondeur s'il le faut, le cadre organique relatif à la programmation des finances publiques.

Ces précautions étant apportées, voici les pistes d'amélioration que nous avons identifiées. Certaines sont traduites dans un amendement que nous vous soumettons dès ce matin. D'autres le seront probablement dans d'autres amendements, qui seront présentés en séance ; elles doivent encore être affinées et travaillées.

Premièrement, nous estimons que la définition de l'ODAP doit s'accompagner de l'identification des « dépenses d'avenir », que notre commission, comme le comité Arthuis, appelle de ses vœux. À cette fin, nous vous proposons un amendement en vertu duquel le montant et la croissance des dépenses « durablement favorables à la croissance économique, au progrès social et environnemental » sont indiqués en LPFP et détaillés dans le rapport annexé.

Deuxièmement, la visibilité en matière de dépenses doit s'accompagner d'une même visibilité du côté des recettes. Nous proposons donc d'instituer un objectif d'évolution des recettes des administrations publiques (ORAP).

Troisièmement, la transmission du rapport sur l'orientation des finances publiques prévue « au plus tard le 30 avril » n'est pas compatible avec l'organisation en temps utile d'un débat portant sur le rapport et sur le programme de stabilité, à moins que l'on ne demande au Parlement de débattre d'un document qui aura déjà été envoyé à la Commission européenne. En effet, le 30 avril constitue une date butoir pour la transmission du programme de stabilité. En conséquence, nous vous proposons un amendement tendant à ce que le rapport sur l'orientation des finances publiques soit transmis au Parlement, comme le programme de stabilité, au moins quinze jours avant que ce document ne soit remis à la Commission européenne, soit au plus tard le 15 avril.

Au-delà, il nous apparaît que l'article 1^{er} pourrait être complété sur deux points.

Tout d'abord, rien n'est proposé pour éviter, à l'avenir, de laisser en vigueur des lois de programmation manifestement dépassées – c'est un grand sport national. Nous regardons actuellement les solutions techniques qui pourraient y remédier, comme la transformation des lois de règlement en « lois de règlement et de révision des orientations pluriannuelles des finances publiques ». Chaque année, on constaterait les résultats et modifierait la loi de programmation en conséquence, dans la logique d'un chaînage vertueux entre exécution et programmation.

Ensuite, la clarté de la discussion et de la présentation des lois de programmation pour ce qui concerne chacune des administrations publiques, notamment les administrations publiques locales, devrait être renforcée. Nous devrions également vous proposer une initiative en ce sens.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Au-delà de la programmation proprement dite, la loi organique du 17 décembre 2012, qui transpose en droit interne les exigences découlant du TSCG, traite également du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Cet organisme indépendant, placé auprès de la Cour des comptes, est chargé de rendre des avis sur les différents textes financiers. Il intervient également dans la mise en œuvre du mécanisme de correction prévu par le TSCG en cas d'écart à la trajectoire pluriannuelle.

Tout en transférant au sein de la LOLF les dispositions organiques relatives au HCFP, l'article 12 apporte plusieurs modifications visant à étendre le mandat de cette instance.

Tout d'abord, le HCFP serait désormais appelé à se prononcer sur le « réalisme » des prévisions de recettes et de dépenses inscrites au sein des PLF et des projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Cette appréciation du « réalisme » en recettes et en dépenses nous paraît une mission pour le moins délicate. Il nous semble plus opportun de lui confier la mission d'exposer si les prévisions du Gouvernement sont en « cohérence » avec l'ensemble des données macroéconomiques dont il dispose.

Ensuite, l'article 12 propose de reconnaître au HCFP une compétence pour réaliser un contre-chiffrage des mesures du PLF et du PLFSS à la demande du Gouvernement, et ce au stade de l'avant-projet de loi. Il nous semble, d'une part, qu'il n'appartient pas au Gouvernement de choisir lui-même les mesures qui pourraient faire l'objet d'un contre-chiffrage et, d'autre part, que le Parlement peut mobiliser ses propres moyens et des instituts indépendants pour assumer ce rôle de contre-expertise.

Enfin, il est proposé de confier au HCFP la mission de rendre un avis sur le volet financier des lois de programmation sectorielle. Il s'agit, à nos yeux, d'une évolution utile.

Dans le même temps, nous avons considéré qu'il serait opportun de renforcer le mandat du HCFP en lui confiant la tâche d'intervenir comme un « comité d'alerte » de l'exécution des dépenses sur l'année en cours. Tel est l'objet d'un amendement que nous vous soumettons, visant à permettre au HCFP de rendre un avis sur ce point, à l'occasion du PLF. S'il constatait que cette prévision laisse apparaître un risque d'écart par rapport à ce qui est prévu dans la dernière loi de finances, le HCFP pourrait alors détailler les principaux risques qu'il identifie dans son avis.

Les mesures relatives au contenu et à l'examen des lois de finances comprennent de nombreuses dispositions de nature technique. Je concentre volontairement mon propos sur les principales mesures du texte et celles sur lesquelles nous présentons des amendements substantiels. Nous pourrions revenir sur les autres mesures de simplification ou de précision que je n'aurais pas mentionnées.

Tout d'abord, l'article 2 rebaptise les lois de règlement « lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année », nom sans doute mieux adapté à leur contenu et à leur fonction.

L'article 3 précise qu'un organisme bénéficiaire d'une taxe affectée doit respecter deux conditions : il doit avoir la personnalité morale et l'imposition affectée doit être en lien avec les missions de service public confiées à l'organisme. Nous vous proposerons de supprimer la seconde condition, dont l'interprétation juridique est incertaine et qui risque de remettre en cause le financement de certains organismes, sachant qu'aucune étude précise de l'impact de cette définition ne nous a été fournie.

L'article 3 *ter* ajoute, dans la définition des dépenses d'investissement, les subventions pour charges d'investissement. Nous vous proposerons de supprimer cet article, car il s'agit d'investissements réalisés par des tiers, et non par l'État, de sorte que cette disposition fausserait l'examen de l'évolution du patrimoine de l'État.

L'article 4 supprime les critères prévus par la LOLF pour la définition des prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Il interdit la création d'un prélèvement sur recettes dans un texte autre qu'une loi de finances et prévoit la remise d'un rapport sur la situation des finances publiques locales, qui peut donner lieu à un débat. Au total, les modifications sont assez limitées par rapport au droit existant. Néanmoins, nous pensons qu'un débat sur la situation des finances locales avant le début de l'examen des lois de finances serait une bonne chose. En conséquence, nous vous proposerons de compléter le contenu du rapport du Gouvernement afin qu'il y apporte tous les éléments d'information utiles.

L'article 4 *ter* interdit tout report de crédits de paiement portant sur des dépenses de personnel : son effet est très limité, car ces reports étaient déjà très encadrés. Nous proposons une mesure de plus grande ampleur, à savoir, d'une part, le plafonnement des reports de crédits de paiement à 5 % des crédits ouverts et, d'autre part, l'exigence d'une meilleure motivation préalable des demandes de dérogation déjà permises par la LOLF.

L'article 4 *quinquies* modifie les règles relatives aux budgets annexes. En particulier, un budget annexe pourrait aussi retracer les « dépenses inséparables » des opérations de production de biens et de services, ce qui revient à s'adapter à la pratique effective du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». L'article modifie également les conditions de comptabilisation en loi de finances des ressources et charges de trésorerie. Nous défendrons un amendement rédactionnel, mais Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, a déposé un amendement complémentaire.

L'article 5 modifie la définition des dispositions qui relèvent de la première ou de la seconde partie de la loi de finances. C'est un article important pour ce qui concerne l'organisation de nos débats lors de l'examen des lois de finances. La discussion des ressources aura lieu uniquement en première partie, même pour les dispositions sans effet sur l'équilibre : c'est une simplification importante et bienvenue pour nos débats.

Nous vous proposons d'aller plus loin et de faire de même pour la discussion des taxes affectées. En effet, les taxes affectées plafonnées sont actuellement discutées en première partie et les taxes affectées non plafonnées en seconde partie. La situation est encore complexifiée par une disposition qui, sur l'initiative de l'Assemblée nationale, ajoute un tableau récapitulatif toutes les affectations de taxes en première partie. Il sera plus simple de réunir ces discussions dans la première partie. Ainsi, cette dernière sera consacrée aux ressources et la seconde partie essentiellement aux dépenses de l'État.

L'article 5 modifie aussi le tableau de l'équilibre budgétaire, en ajoutant une présentation en investissement et en fonctionnement des ressources et des charges. Cette disposition n'aurait qu'une valeur ajoutée limitée : en réalité, les dépenses de l'État sont pour l'essentiel des dépenses de fonctionnement et d'intervention à destination d'autres acteurs, toutes comptées en charges de fonctionnement. Cette distinction comptable pourrait rejoindre l'objectif portée par l'identification des dépenses d'avenir au niveau de la loi de programmation, laquelle notion nous paraît particulièrement utile. En outre, la distinction entre fonctionnement et investissement à l'article d'équilibre rendrait très difficile, voire impossible, la construction correcte et précise du tableau d'équilibre, qui est en quelque sorte le pivot de la loi de finances. Nous proposons donc de supprimer cette présentation. En contrepartie, nous proposons, à l'article 10, d'améliorer la présentation en section de fonctionnement et en section d'investissement qui est déjà jointe au projet de loi de finances.

Par ailleurs, l'article 5 consacre la pratique des lois de finances qui fixent le plafond d'autorisation des emplois pour certains organismes : opérateurs de l'État, établissements à autonomie financière et autorités publiques indépendantes.

Il permet aussi – c'est une nouveauté importante – d'amender les objectifs de performance et les indicateurs associés aux missions budgétaires.

En outre, il octroie à la loi de finances la possibilité de prendre des mesures en dépenses, non seulement pour l'année à venir, mais aussi pour les années suivantes. En soi, ce choix ne nous pose pas de difficulté. En revanche, nous nous opposons au fait que la loi de finances puisse comporter des dispositions permanentes affectant uniquement des années ultérieures à celle sur laquelle porte la loi de finances. Cette dernière possibilité nous paraît en effet contestable au regard du principe d'annualité budgétaire. Nous vous proposons un amendement qui tend à la supprimer.

Enfin, nous ne nous opposons pas à ce que la loi de finances puisse autoriser le transfert de données fiscales, comme le prévoit également l'article 5. En revanche, nous proposons de supprimer la possibilité d'y ratifier des conventions internationales en matière fiscale. Nous considérons que le temps d'analyse nécessaire et l'espace du débat doivent être préservés pour ces textes, ce que ne permet pas toujours l'examen des articles non rattachés en seconde partie.

Quant à l'article 6, il définit le contenu des lois de finances de fin de gestion, une nouvelle catégorie de lois de finances rectificatives qui ne pourront pas comporter de dispositions fiscales. Il s'agit de consacrer la pratique des trois dernières années, ce qu'il convient d'approuver. C'est toutefois une contrainte limitée pour le Gouvernement, puisque les mesures fiscales peuvent, elles, toujours faire l'objet d'un projet de loi de finances rectificative ou figurer dans un projet de loi ordinaire.

L'article 7 prévoit que le projet de loi de finances est déposé, et non distribué, au plus tard le premier mardi d'octobre. Cela signifie qu'il ne sera plus obligatoire de distribuer sous forme papier la totalité des documents annexés, évolution qui devra bien sûr être graduelle en fonction des besoins. Nous vous proposons, par cohérence, de prévoir la même mesure pour les projets de loi de règlement.

Enfin, l'article 8 avance au 1^{er} mai la date limite de dépôt du projet de loi de règlement, entérinant de fait une évolution récente qui laisse plus de place à l'examen parlementaire. L'article prévoit également que chaque assemblée peut organiser un débat sur

l'exécution des lois de finances, selon les modalités pratiquées par l'Assemblée nationale dans le cadre de son « Printemps de l'évaluation ». Cette mesure, qui sanctuarise dans la LOLF la seule pratique de l'Assemblée nationale, ne nous paraît pas nécessaire, puisque celle-ci la met déjà en œuvre depuis trois ans. En outre, elle nous paraît restrictive et ne tient pas compte de la pratique du Sénat, pour qui le contrôle budgétaire s'effectue tout au long de l'année, comme en témoigneront une nouvelle fois nombre des travaux que nous restituerons dans les prochaines semaines. Par cohérence, nous vous proposons donc de la supprimer.

Par-delà les mesures adoptées par l'Assemblée nationale, nous vous proposons un amendement tendant à traiter dans un article additionnel la question de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI). Pour mémoire, cette dotation, approuvée de manière globale en loi de finances, permet ensuite de financer des dépenses imprévisibles relevant d'autres missions budgétaires. Son montant, qui s'élevait à 100 millions d'euros ces dernières années, a significativement augmenté, pour dépasser 1,5 milliard d'euros en 2020 et en 2021, le Gouvernement invoquant l'incertitude née de la crise sanitaire. En conséquence, la dernière loi de finances rectificative a prévu, sur l'initiative de notre commission, une information préalable pour toute utilisation de cette dotation supérieure à 100 millions d'euros. Nous proposons de pérenniser cette mesure au-delà de la fin de l'année.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Les derniers articles de la proposition de loi organique concernent l'information du Parlement et le contrôle des finances publiques.

Sans revenir sur les articles déjà évoqués précédemment ni sur ceux de faible portée et qui n'appellent pas de remarques particulières, je mentionnerai tout d'abord l'article 9, qui consacre le « tiré à part » en prévoyant la remise, avant le 15 juillet, d'un rapport comprenant notamment les plafonds de crédits par mission envisagés pour l'année à venir. Le même article prévoit que soit remis au Parlement, avant le début de la session ordinaire, un rapport sur la dette publique, qui peut donner lieu à un débat. Un amendement déposé sur le sujet nous permettra de discuter de l'utilité de prévoir la tenue d'un débat sur ce thème avant le PLF.

L'article 10 précise le contenu des annexes au projet de loi de finances concernant les mesures fiscales adoptées depuis le dépôt du dernier projet de loi de finances. Il prévoit également la présentation d'un budget triennal prévisionnel dans les projets annuels de performances. Comme indiqué précédemment, nous vous proposons de compléter cet article au moyen d'un amendement améliorant la présentation en section de fonctionnement et en section d'investissement.

L'article 11 limite le contenu des questionnaires budgétaires aux questions qui portent exclusivement sur des demandes de renseignement d'ordre financier ou budgétaire ou ayant trait aux dépenses fiscales. Nous considérons que cette définition trop restrictive risque de limiter l'information des rapporteurs spéciaux : nous vous proposons donc de la supprimer.

S'agissant de la proposition de loi ordinaire, nous serons plus brefs.

Elle porte d'abord sur le HCFP. Les articles 1^{er} à 3 proviennent, en réalité, de la loi organique du 17 décembre 2012 et concernent le fonctionnement du HCFP. Ils ont été jugés comme ne relevant pas du domaine organique par le Conseil constitutionnel, à l'occasion de sa décision du 13 décembre 2012. Les auteurs de la proposition de loi ont donc préféré inscrire ces dispositions à leur bonne place, c'est-à-dire au sein d'une loi ordinaire. Nous approuvons cette démarche.

L'article 3 *bis* a quant à lui été introduit sur l'initiative du Gouvernement lors de l'examen en séance à l'Assemblée nationale. Pour mémoire, les dispositions organiques prévoient que le HCFP rende au moins tous les quatre ans un avis portant sur les écarts constatés entre les prévisions de croissance, de solde, de recettes et dépenses et la réalisation effective. Cet exercice doit permettre de mettre au jour d'éventuels « biais de projection » qui appelleraient un ajustement des méthodes de prévisions mobilisées par Bercy. L'article 3 *bis* se borne à indiquer que, lorsque l'avis du HCFP a révélé de tels biais, le Gouvernement devra présenter dans un rapport annexé au PLF les mesures de correction qu'il entend prendre. Cet article contribue à assurer une meilleure transposition de la directive du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

Si les articles 4 et 5 assurent de simples coordinations avec la proposition de loi organique, l'article 6 modifie le cadre de fonctionnement et la composition du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), organisme rattaché à la Cour des comptes.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Cet article crée ainsi une possibilité de saisine de la part du Premier ministre ou des commissions parlementaires chargées des finances et des affaires sociales, complémentaire à celle qui existe déjà, sur des projets ou propositions de modifications législatives relatives aux prélèvements obligatoires. De plus, il étend de deux à trois ans la durée du mandat de ses membres. Cet allongement ne pose pas problème.

L'article 6 crée également un poste de vice-président, confié à un magistrat en activité ou honoraire de la Cour des comptes. Comme ce magistrat suppléerait le président du CPO, qui est aussi le Premier président de la Cour des comptes, nous vous proposons de préciser qu'il devra s'agir d'un président de chambre.

L'article donne au président du CPO la possibilité de désigner lui-même et librement de nouvelles personnalités qualifiées, en complément de celles déjà prévues par la loi, pour une durée d'un an et sans voix délibérative. Cette disposition est assez inhabituelle. Nous vous proposons de limiter à quatre le nombre des personnalités qu'il pourrait ainsi désigner, soit la moitié du nombre des personnalités qualifiées désignées par des autorités extérieures, comme les présidents des deux assemblées parlementaires.

Enfin, plusieurs personnalités nouvelles pourraient participer aux réunions du CPO à la demande du président : principalement des directeurs d'administrations centrales, mais aussi le secrétaire général du HCFP. Cette dernière mention nous a paru contestable, notamment au regard de l'indépendance et du rôle institutionnel particulier du HCFP. Nous vous proposons donc de la supprimer.

L'article 7 assure une coordination en supprimant les dispositions de la loi de programmation des finances publiques relatives aux taxes affectées, qui sont reprises dans la LOLF. Mais il va trop loin en ce qu'il supprime également des dispositions relatives aux plafonnements de taxes, qui ne sont pas reprises par la proposition de loi organique. Nous vous proposons donc une correction en ce sens.

L'article 8 prévoit la remise au Parlement d'un rapport examinant la possibilité de présenter un projet de loi de programmation des investissements dans les secteurs de la culture et du patrimoine. Sans remettre en cause la nécessité de tels investissements, il faut reconnaître que le présent texte n'est pas le lieu approprié pour en discuter. Enfin, l'article 9 prévoit la remise d'une présentation des conséquences environnementales des recettes et des

dépenses du budget. Or c'est précisément déjà l'objet du « budget vert », annexe au projet de loi de finances définie en détail par l'article 179 de la loi de finances pour 2020. Nous vous proposons donc de supprimer les articles 8 et 9.

Au total, vous constatez que ces deux textes ne vont pas transformer en profondeur la gestion et la gouvernance des finances publiques. Nous ne sommes pas convaincus non plus qu'il s'agissait là de propositions de loi suffisamment urgentes pour justifier leur inscription à l'ordre du jour de notre assemblée dans le contexte actuel, *a fortiori* en session extraordinaire.

Pour autant, ils contiennent quelques dispositions utiles, de nature notamment à améliorer la programmation pluriannuelle, l'organisation des débats parlementaires sur la loi de finances et l'information du Parlement. C'est également l'occasion pour nous de présenter un certain nombre d'améliorations supplémentaires, que nous vous proposerons d'adopter au même titre que ces deux propositions de loi ainsi modifiées.

Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidente. – En vue de l'application de l'article 45 de la Constitution et du dépôt des amendements de séance, un périmètre des textes vous a été distribué : s'il n'y a pas d'observation d'ici à la fin de notre examen, je vous proposerai de l'adopter.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Nous saluons le travail de nos éminents rapporteurs et nous soutenons un certain nombre de leurs propositions d'amélioration, notamment pour l'information du Parlement et le respect de ses prérogatives. Mais, globalement, comme l'a souligné M. Raynal, ces deux textes arrivent à contretemps. Ils sont même anachroniques : nous sommes au cœur d'une crise qui a réhabilité la dépense publique, dont, en l'occurrence, on cherche une nouvelle fois à faire un problème. Nous nous battons au quotidien contre cette logique conduisant à corseter à la fois la dépense publique et le débat parlementaire, en limitant celui-ci à la question de la dette financière. L'enjeu, aujourd'hui, c'est le défi climatique et, à cet égard, avec l'article 9 de la proposition de loi ordinaire, nous perdons une occasion majeure. L'exercice est complètement manqué.

On cherche à donner des gages à la Commission européenne. Or il nous faut donner un autre message politique que le retour à la situation antérieure. Je m'interroge notamment au sujet des dépenses d'avenir. Qu'en sera-t-il des autres dépenses, en particulier des dépenses sociales, qui peuvent être très utiles dans le présent ? Prenons garde à ne pas créer une double contrainte.

M. Marc Laménie. – À mon tour, je salue l'important travail d'expertise accompli par nos rapporteurs.

On parle sans cesse de simplification, mais que signifie la « modernisation de la gestion des finances publiques » ?

Les débats budgétaires en séance publique sont extrêmement contraints : on le constate loi de finances après loi de finances, nous sommes engagés dans une véritable course contre la montre, qu'il s'agisse des PLF ou des PLFSS, pour examiner des masses financières considérables. Or, au sujet des moyens humains par exemple, on examine les ministères un à un, mais on n'identifie pas toujours tous les opérateurs de l'État.

Enfin, qu'en est-il des relations avec les collectivités territoriales, sujet que MM. Raynal et Guené connaissent particulièrement bien ? La masse financière dont il s'agit n'est pas si importante, rapportée aux prélèvements sur recettes. Cela étant, l'ensemble de nos collectivités dépendent majoritairement des dotations de l'État.

M. Vincent Delahaye. – Faut-il attendre une évolution des règles européennes avant de discuter de ces textes ? Non ! Il est nécessaire d'en discuter dès aujourd'hui, car nous ne nous satisfaisons pas de la façon dont se déroulent les discussions budgétaires et le contrôle de l'exécution du budget. En outre, je ne suis pas d'accord, Mme Taillé-Polian : on n'envoie aucun message en examinant ces textes, auxquels je pense que les Français ne s'intéressent pas du tout.

Cela dit, il faut que nous disions ce que nous souhaitons et, pour ma part, je reste sur ma faim avec ces dispositions. Certaines évolutions me semblent intéressantes, mais il faudrait simplifier davantage. La fusion du débat d'orientation des finances publiques et de celui sur le programme de stabilité est intéressante et je suis favorable à ce que l'on avance cet examen de quinze jours, avant l'envoi à la Commission européenne, afin que le Parlement serve à quelque chose.

Toutefois, nous nous plaignons souvent du manque de temps pour les évaluations et pour l'examen des lois de règlement. Je souhaite donc que l'on fasse des propositions plus fortes afin de dégager du temps pour travailler sur le réel, l'exécuté, plutôt que sur le budget, le virtuel. Par ailleurs, je suis favorable au changement de l'intitulé de ces lois : « loi de règlement » ne veut rien dire ! « Loi d'approbation des comptes » me semble plus clair.

Par ailleurs, Mme Taillé-Polian, la dépense publique n'est un problème pour personne. Ce sont son niveau et son évolution qui posent problème.

Je souhaite que l'on renforce les moyens du Parlement et regrette tout renforcement des moyens des organismes extérieurs. J'étais contre la création du HCFP et je suis encore plus opposé au renforcement des missions de cet organisme, car cela implique, pour celui-ci, des moyens supplémentaires qui pourraient être affectés au Parlement. Ces organismes prétendument indépendants sont principalement chargés d'un travail rhétorique.

Par conséquent, s'il me semble utile de discuter de ces textes, ceux-ci ne renforcent pas suffisamment les pouvoirs du Parlement, notamment en matière d'évaluation.

Mme Christine Lavarde. – Heureusement que le Sénat est là pour remettre un peu de bon sens et de simplicité dans ces textes ! Ce qui nous a été dit sur les taxes affectées était édifiant...

L'Assemblée nationale s'est voulue en pointe sur l'évaluation, avec le « Printemps de l'évaluation », ainsi que sur la promotion du budget vert et la comptabilisation des dépenses environnementales. Or ces deux dimensions me paraissent absentes de ces textes, malgré les efforts importants de communication de la part de l'Assemblée nationale sur cette thématique. Qu'en pensez-vous ?

M. Vincent Capo-Canellas. – La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a tout de même vingt ans... Il n'est pas courant que l'on puisse se pencher sur ces questions ; ne nous en privons pas.

Vos suggestions de modification vont dans le bon sens, messieurs les rapporteurs. Nous sommes souvent confrontés, lors de l'examen du budget ou des comptes, à des difficultés ou à des contradictions. Certes, nous ne modifions pas la Constitution, nous ne changeons pas toute la pratique budgétaire, mais les évolutions proposées vont dans le bon sens. En vingt ans, les finances publiques ont dérivé, et la question de la dette et du niveau de dépenses est devenue centrale. Une plus grande lisibilité, une meilleure distinction entre investissement et fonctionnement et un temps accru d'examen de la loi de règlement me semblent positifs, mais j'ai une question relative aux délais : pourra-t-on arriver à une version commune tenant compte de vos propositions ? Un accord entre les chambres est-il possible ?

M. Claude Raynal, rapporteur. – Ces textes sont assez techniques et je me réjouis de vos nombreuses questions.

Deux prises de parole ont été très politiques : celles de Mme Taillé-Polian et de M. Delahaye, qui défendent des positions opposées et que nous connaissons bien. Si ce texte est très technique, il a effectivement une vocation politique, qu'il faut bien saisir. Pourquoi cette proposition de loi organique intervient-elle maintenant, alors qu'elle n'était pas urgente ?

Ces textes s'inscrivent dans un contexte européen sensible ; la position de la France parmi ses pairs est, en matière financière, quelque peu compliquée. Ils procèdent d'une volonté de communication du Gouvernement auprès de ses partenaires, dans le sens d'un renforcement du contrôle des finances publiques.

Par ailleurs, ces textes traitent de deux thèmes : la dépense publique et la dette. D'abord, on ne peut parler de dépense publique sans parler de recettes ; or ces textes ne les mentionnent pas. Ensuite, s'il est nécessaire de débattre de la dette lors de l'examen des lois de programmation, il me semble excessif de prévoir un tel débat lors de chaque PLF, d'autant que rien n'interdit d'en organiser un dès aujourd'hui.

Cela dit, je crois que Vincent Delahaye a raison : ce débat ne franchira sans doute pas les portes du Sénat... Certaines dispositions me paraissent assez naïves, voire inutiles, comme le compteur des écarts : qui dans la population va s'y intéresser ? Au reste, ces deux textes ne simplifient pas nécessairement les choses, d'où nos propositions.

Monsieur Laménie, nous ne souhaitons pas toucher aux prélèvements sur recettes. La Cour des comptes dit depuis longtemps que c'est une dépense et que celle-ci devrait, à ce titre, figurer en deuxième partie du PLF. Une telle évolution poserait deux problèmes. D'abord, cela réécrirait l'histoire, car ce prélèvement remplace d'anciennes recettes fiscales des collectivités territoriales. S'il devenait une dépense budgétaire pour l'État, il serait examiné selon la procédure normale et serait moins visible. En outre, il serait moins facile à amender pour un parlementaire, les dépenses budgétaires tombant sous le coup de l'article 40 de la Constitution contrairement aux mesures en recettes qui peuvent être gagées.

Nous avons supprimé la distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement dans le tableau d'équilibre, car l'État n'est pas une collectivité territoriale. C'est vrai, il faut préserver les dépenses d'avenir, mais celles-ci ne comprennent pas uniquement des dépenses d'investissement au sens des collectivités territoriales. À mon sens, les salaires des enseignants, par exemple, sont des dépenses de fonctionnement, mais peuvent aussi être considérées comme des dépenses d'avenir. Nous avons donc supprimé cette distinction dangereuse, tout en introduisant la notion de dépense d'avenir.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Ces textes, arrivés au forceps, cachent, derrière un côté technique, voire aride, une ambition politique. Nous devons ne pas en être dupes et prendre toute notre place dans le débat, car on sent bien la difficulté qu’a le Parlement à exercer pleinement ses missions. Les chambres doivent, certes, faire la loi, mais aussi évaluer et contrôler l’exécutif. Mme Taillé-Polian trouve ces textes anachroniques. Ils poseront surtout un problème de calendrier, car, lorsque les règles européennes évolueront, nous pourrions être à contretemps.

Néanmoins, dès lors que ces textes nous sont soumis, autant tenter de les améliorer ! Vous évoquiez les dépenses environnementales mentionnées à l’article 9 de la proposition de loi ordinaire, ma chère collègue, mais, il existe déjà un exercice de budget vert en cours, voyons ses résultats puisqu’il est présenté comme constituant une ambition plus forte. .

Vous avez également évoqué les dépenses d’avenir. Nous en avons proposé une définition. Il faut avoir un débat pour protéger de telles dépenses.

La proposition de loi organique devrait simplifier la discussion tant en première qu’en deuxième parties, mais les délais d’examen du projet de loi de finances initiale resteront courts. Quant aux opérateurs de l’État, nous disposons des « jaunes budgétaires », mais notre information en la matière est plus limitée que pour le budget de l’État.

Concernant l’évaluation et le contrôle de l’exécution, la proposition de loi organique prévoit de se caler sur le « Printemps de l’évaluation » de l’Assemblée nationale, alors que, au Sénat, ces travaux de contrôle sont menés tout au long de l’année, sans que nous soyons assujettis à un exercice imposé de huit jours de contrôle. Chaque chambre ayant sa manière de travailler, le Sénat souhaite revenir sur ces dispositifs.

Monsieur Delahaye, en effet, le dépôt du projet de loi de règlement est avancé au 1^{er} mai. Cela donnera plus de temps pour l’examiner.

M. Victorin Lurel. – J’attendais beaucoup de cette révision et je suis déçu du résultat. Il y a vingt ans, Alain Lambert et Didier Migaud avaient travaillé main dans la main. Aujourd’hui, cette révision semble être l’affaire de la seule Assemblée nationale et le Sénat en est écarté. C’est regrettable ; nous sommes condamnés à un examen classique, avec beaucoup d’amendements et il faudra du temps pour faire adopter ces textes. D’où la question du calendrier : ces textes pourront-ils être adoptés ?

Par ailleurs, je souhaite renforcer les moyens de contrôle du Parlement. Le texte comporte des dispositions intéressantes, mais je n’y trouve pas la proposition qu’avait faite Vincent Éblé sur la mise à disposition des codes source. Aujourd’hui, nous recevons une quantité colossale de documents de la part du Gouvernement ; on ne peut pas tout lire et on ne peut pas faire de contre-propositions. Pourquoi le Parlement ne reçoit-il pas les éléments de modélisation ? Le président Larcher avait annoncé des moyens supplémentaires, des modèles permettant de mieux approuver ou de mieux contester, mais je ne vois rien dans ces textes en la matière. Vincent Éblé fera-t-il une proposition permettant d’obtenir les codes source du budget ? Cela nous permettrait de mieux argumenter et d’éviter les propos fantaisistes lors des discussions budgétaires.

M. Rémi Féraud. – Nous n’attendions pas ces textes en session extraordinaire. En outre, nous aurions dû être, avec nos collègues députés, à l’origine de cette révision.

Le « Printemps de l'évaluation » de l'Assemblée nationale est plus lourd qu'utile pour les députés. Notre amendement de suppression de cette mesure sera donc bienvenu.

Les textes répondent-ils à l'objectif de meilleure information du Parlement ? Non, à l'évidence. Nous sommes noyés sous les informations. Il y a quelques améliorations dans le texte, mais on se contente d'ajouter quelques éléments, et pas forcément les bons...

L'alinéa 12 de l'article 5 de la PPLO dispose que la loi de finances « définit, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial, des objectifs de performance et des indicateurs associés à ces objectifs ». Nous pourrions donc amender ces objectifs, qui figurent aujourd'hui dans les annexes. Est-ce positif ? Comment cela pourra-t-il fonctionner ? Quelles seront les conséquences de cette disposition ?

M. Christian Bilhac. – La proposition de loi organique relève de l'affichage gouvernemental et ne répond pas à nos attentes en matière de renforcement du rôle du Parlement.

Je suis surpris, car l'État impose aux collectivités territoriales, pour chaque dépense, d'en calculer l'impact. Or une baisse de dépenses pour une mission peut entraîner une augmentation des dépenses pour les collectivités territoriales. Des dépenses d'avenir peuvent aussi entraîner une hausse des recettes de l'État et favoriser les finances publiques du pays. Même si l'article 5 est important, il convient d'utiliser intelligemment l'argent public.

M. Pascal Savoldelli. – La question de la pluriannualité contraignante me semble intéressante, mais, au-delà, ces textes ont une vocation politique.

Bruno Le Maire souhaite même limiter, dans la Constitution, l'évolution des dépenses publiques pendant cinq ans, à chaque quinquennat... Au reste, le Premier président de la Cour des comptes nous rappelle à l'ordre dans la presse.

Cela dit, je suis confiant dans la capacité de la commission des finances à mener les débats techniques. La PPLO conforte le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, conserve l'indicateur de solde structurel, soulève la question de la soutenabilité de la dette... Elle est donc éminemment politique.

Notre groupe ne partage pas la volonté politique qui sous-tend ces textes et vise à nous enserrer dans certaines contraintes. Nous voterons pour certains amendements techniques, mais le texte dans son ensemble ne recueillera pas notre assentiment. On insère le terme d'« évaluation » dans la LOLF ; qui peut y être opposé ? Le problème de fond est la LOLF elle-même !

M. Vincent Éblé. – Ce travail a débuté bien avant la crise sanitaire, mais le contexte est éclairant. Le débat public sur la dette a été très présent durant toute la crise. On nous a dit pendant longtemps qu'il fallait être vigilant sur la dette et que tout dépassement était très grave, puis on nous a dit au plus haut niveau de l'État qu'il fallait faire face « quoi qu'il en coûte » à la crise. Enfin, à peine la crise passée, on nous répète qu'il faut empêcher tout dépassement des dépenses pour ainsi dire « quoi qu'il arrive ». J'admire la souplesse de ceux qui savent tenir des propos aussi contradictoires, mais je suis circonspect sur le fond...

Nous avons tenté d'introduire dans un projet de loi de finances initiale un dispositif permettant aux parlementaires de disposer de l'ensemble des éléments concourant à l'élaboration de la loi de finances : les codes source. Si nous en disposions, nous pourrions

faire des simulations de façon autonome, sans demander à Bercy de les réaliser. Je proposerai donc un amendement en ce sens. Je rappelle qu'un amendement similaire avait été adopté de façon quasi unanime par le Sénat.

M. Gérard Longuet. – Je remercie les rapporteurs d'avoir pris ces textes au sérieux et de vouloir les améliorer.

Ces mesures ont une double paternité. La première est notre incapacité à respecter le pacte budgétaire européen. Nous bénéficions de l'intégration européenne, en particulier, au plan monétaire, sans en respecter le pacte budgétaire. Il fallait donc sauver les apparences. À cet égard, la proposition de loi organique vise, à la veille de l'élection présidentielle, à faire croire qu'il se passera quelque chose. C'est évidemment faux.

La seconde paternité des mesures est le quinquennat. L'Assemblée nationale, élue, depuis 2002, dans le sillage de l'élection présidentielle, a perdu l'habitude de la responsabilité et de la libre expression de ses convictions, notamment en matière budgétaire. Les dépassements que nous connaissons aujourd'hui sont liés au fait qu'il n'y a pas d'appréciation de l'utilité des dépenses publiques. Il en sera toujours ainsi, car l'Assemblée nationale n'assume plus la fonction première du Parlement, qui est d'examiner la dépense publique. Puisqu'elle ne fait pas son métier, essayons de faire le nôtre...

Je veux faire deux remarques plus précises. Tout d'abord, les dépenses d'avenir me semblent une illusion. L'avenir appartient à Dieu... La Villette était-elle une dépense d'avenir ? Pour ses concepteurs, oui ; en réalité, non. Le Concorde était-il une dépense d'avenir ? Pour le transport aérien, non ; pour la technologie, oui. Le nucléaire était-il une dépense d'avenir ? Grâce au choc pétrolier, oui ; sans cela, il eût été absurde.

Ensuite, parler d'un budget vert n'a pas de sens. La priorité est de décarboner, non de verdir. Pour cela, le plus simple est le nucléaire. Or l'Union européenne écarte le nucléaire dans le cadre du verdissement de la politique énergétique, ce qui nous éloigne de la décarbonation, et l'Allemagne carbone à tour de bras...

La proposition de loi organique est un argument politique pour faire croire que l'on va régler les problèmes, mais elle ne réglera rien. Il faudra, tôt ou tard, que le Sénat ait le courage de faire en sorte que le Parlement retrouve ses responsabilités en matière de dépense publique.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Rémi Féraud et d'autres collègues sont intervenus sur l'origine des textes. La LOLF a été une coconstruction beaucoup plus intégrée entre le Sénat et l'Assemblée nationale.

Le Sénat n'a pas été très allant, car nous avons été quelque peu refroidis par la façon dont le sujet nous a été présenté. À l'époque, Vincent Éblé et Albéric de Montgolfier s'étaient montrés très prudents. Était-il nécessaire d'ouvrir un tel débat ? Nous n'y avons pas vu que des avantages... Bref, on ne peut pas faire le reproche d'un défaut de construction commune.

Les indicateurs de performance sont fixés par le Gouvernement et nous ne pouvons les modifier. La disposition proposée est une demi-mesure puisque, s'il sera possible de demander par voie d'amendement des indicateurs de performance

supplémentaires, voire le remplacement de certains indicateurs par d'autres plus opportuns, le Gouvernement garde la main sur les niveaux à atteindre.

Christian Bilhac a conclu en disant qu'il fallait utiliser au mieux l'argent public : on ne peut que le suivre sur cette ligne ! Pascal Savoldelli a indiqué la position de son groupe de manière très claire. Vincent Éblé s'est exprimé sur le code source, dont nous reparlerons avec Jean-François Husson.

Gérard Longuet a mis en cause le concept des dépenses d'avenir. Il est très important que le Parlement s'exprime sur cette question et que chaque Gouvernement indique sa vision. Comment nos partenaires européens vont-ils juger la chose ? Je reste prudent... Il faut faire attention, en limitant la dépense publique, à ne pas se priver de ce qui fera la croissance de demain. Combien de plans considérés comme des dépenses d'avenir de la Nation n'ont pas abouti à la croissance espérée ? Quoi qu'il en soit, il s'agit d'un débat fondamental.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Pour répondre à la question de Rémi Féraud, oui, il sera possible au Parlement d'amender la définition des indicateurs de performance, mais pas les objectifs chiffrés qui relèvent du Gouvernement. On risque, notamment la première année, d'enregistrer un afflux d'amendements, mais cela peut aussi constituer une opportunité pour les rapporteurs spéciaux, qui mesurent la performance chaque année, pour avoir un espace et du temps pour apporter des corrections.

Sur la question des codes source et de l'accès aux données, je propose à Vincent Éblé que nous nous rapprochions les uns des autres pour travailler à un amendement ambitieux, qui fasse l'unanimité au sein de la commission des finances.

Je veux réagir à la réflexion de Gérard Longuet sur la question du verdissement. Un article existe aussi dans la proposition de loi ordinaire sur les dépenses culturelles. Il existe peut-être un manque de cohérence et de vision sur l'objet même du texte, qui semble traiter de sujets qui occupent l'actualité politique du moment. Au regard de l'ambition, il faudrait d'abord s'entendre sur le périmètre des dépenses du budget vert. Il importe que nous ayons une analyse et des éléments tangibles afin que tout cela fasse l'objet d'un accord.

J'ai entendu les remarques de Vincent Delahaye sur les efforts de vocabulaire et de sémantique. Ce n'est pas faux ! Nous sommes le Parlement, et non le Haut Conseil. Nous devons être attentifs à livrer nos points de vue. À défaut, nous serions perdants face à l'opinion publique. Il faut vraiment associer la rigueur et les convictions, et éviter les effets de manche.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'ODAP présente une fonction davantage politique que juridique, qui doit, d'après les auteurs de la proposition de loi organique et les rapporteurs de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, permettre de « renforcer le contrôle de la dépense publique afin d'en freiner la progression ».

Si la question des moyens propres à assurer une stabilisation ou une réduction de la dépense publique peut être débattue, il apparaît nécessaire de s'interroger sur les dépenses

publiques qui seraient concernées par cette approche afin d'éviter de sacrifier certains types de dépenses porteuses d'avenir.

L'amendement COM-18 a ainsi pour objet de prévoir que la présentation de l'ODAP distingue, pour chacun des exercices concernés, la part des dépenses ou de la croissance en volume des dépenses correspondant aux dépenses d'avenir.

Par ailleurs, l'amendement propose une définition générale de ces dépenses, à savoir celles qui, au regard de l'état des connaissances scientifiques et techniques, sont considérées comme particulièrement et durablement favorables à long terme à la croissance économique, au progrès social et environnemental.

L'ODAP ayant avant tout pour objectif d'alimenter et d'éclairer le débat budgétaire et le débat public, il est ainsi proposé que le Gouvernement présente et justifie devant le Parlement les dépenses dont il estime, à l'appui d'une expertise scientifique et technique, qu'elles constituent bien des dépenses d'avenir.

L'amendement COM-18 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'article 1^{er} de la proposition de loi organique institue un « objectif d'évolution de la dépense des administrations publiques » qui doit permettre de mieux identifier les engagements pris en matière de maîtrise des dépenses publiques, d'une part, et de constater les écarts au fur et à mesure des exercices, d'autre part.

Toutefois, la soutenabilité de nos finances publiques au regard, notamment, de la dynamique de notre endettement, dépend également de l'évolution du solde public et, par suite, de celle des recettes.

Dans ce contexte et afin de renforcer la prévisibilité des évolutions de la fiscalité qui s'impose aux ménages et aux entreprises, l'amendement COM-19 propose d'introduire un objectif d'évolution des recettes des administrations publiques.

L'amendement COM-19 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement COM-2 propose que la durée minimale d'une loi de programmation des finances publiques soit portée de trois à cinq ans et que l'article liminaire des lois de finances et de financement de la sécurité sociale rappelle les prévisions pour différents agrégats (soldes, dépenses, recettes, endettement) et pour chacune des années couvertes par la loi de programmation des finances publiques en vigueur. La PPLO prévoit que cette information serait présentée pour l'année en cours.

L'amendement ne pose pas de difficultés sur le plan technique. On peut relever qu'en pratique les LPFP portent déjà, le plus souvent, sur une période de cinq ans.

Toutefois, si une LPFP devait être adoptée en cours de quinquennat, la porter à titre obligatoire sur une durée de cinq ans la ferait empiéter sur un autre quinquennat. En définitive, son abrogation avant terme serait presque toujours certaine, ce qui pose la question du sens des orientations discutées au-delà du quinquennat. À l'inverse, une période minimale de trois ans est plus susceptible de laisser au Parlement la possibilité de définir des orientations qui couvrent la durée restante du quinquennat. Nous sommes plutôt réservés sur l'opportunité de cette mesure.

Sur la mention des données de programmation pour l'ensemble des années couvertes, la PPLO accroît déjà sensiblement le volume d'informations retracées aux articles liminaires. L'ajout de la mention des agrégats pour l'ensemble des années couvertes par la LPFP n'apparaît pas nécessaire, dans la mesure où la PPLO prévoit que ce soit le cas pour l'exercice en cours et où l'information est facilement accessible. Par ailleurs, il ne faut pas négliger le risque que l'article liminaire soit rendu illisible.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous sommes défavorables à cet amendement.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement COM-6 rectifié vise à introduire une comparaison avec les autres pays de l'Union dans le rapport annexé à la LPFP. Nous y sommes favorables.

L'amendement COM-6 rectifié est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – La proposition de loi organique propose de rapprocher la transmission au Parlement du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques de celle, aux institutions européennes, du programme de stabilité, dans l'objectif de rationaliser le calendrier budgétaire. Le rapport pourrait désormais être transmis au plus tard le 30 avril de l'année, c'est-à-dire au moment où la France doit transmettre son programme de stabilité à la Commission européenne.

En retenant ce calendrier, le débat au Parlement se tiendrait très probablement après le 30 avril, soit après l'envoi du programme de stabilité aux institutions européennes, alors qu'il intervient systématiquement aujourd'hui en amont de cette transmission.

L'amendement COM-20 prévoit de l'avancer de quinze jours.

L'amendement COM-20 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement COM-9 rectifié vise à ce que le Parlement soit tenu d'organiser un débat sur le rapport d'orientation des finances publiques. D'une part, cela n'est pas possible sur le plan constitutionnel. D'autre part, cela n'est pas souhaitable, le Parlement devant, alors même que son ordre du jour est largement déterminé par le Gouvernement, rester libre de l'organisation de ses travaux. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-9 est retiré.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement COM-7 rectifié vise à rétablir les items 3° et 4° qui font figurer dans le rapport remis par le Gouvernement au Parlement au moment du « Printemps de l'évaluation », d'une part, l'évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions, d'autre part, la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante. Ces informations ne sont toutefois pas disponibles en avril. Avis défavorable.

L'amendement COM-7 rectifié n'est pas adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement COM-8 rectifié propose de compléter le rapport d'orientation des finances publiques du mois d'avril d'une analyse de la situation financière des administrations publiques locales.

C'est un complément qui peut être intéressant, même s'il convient de rappeler que le rapport présente une dimension assez sommaire et que cette présentation pourrait avoir un caractère succinct en pratique. Néanmoins, cela ne coûte rien d'essayer. Avis favorable.

L'amendement COM-8 rectifié est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Le 3° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, dans la rédaction résultant du présent article, prévoit le dépôt par la Cour des comptes, dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, d'un rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques.

Il convient de préciser la date de dépôt de ce rapport, comme c'est déjà le cas pour les autres rapports dont la réalisation est prévue par le même article 58. Tel est l'objet de l'amendement COM-21.

L'amendement COM-21 est adopté.

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

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 2

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-3 demande la disponibilité du montant des crédits non consommés et des crédits reportés au niveau de l'action, et non du seul programme. Cela paraît toutefois difficile, dans la mesure où les ouvertures de crédit, comme les reports, sont réalisées au niveau des programmes budgétaires, et non des actions. Il semble donc que cet amendement soit, pour une partie, satisfait et, pour une autre partie, difficile à mettre en œuvre. Demande de retrait.

L'amendement COM-3 est retiré.

Article 3

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-22 porte sur la question des taxes affectées, qui a été développée dans mon propos introductif.

L'amendement COM-22 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis (nouveau)

L'amendement de précision COM-23 est adopté.

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 ter A

L'article 3 ter A est adopté sans modification.

Article 3 ter (nouveau)

L'amendement de suppression COM-24 est adopté.

L'article 3 ter est supprimé.

Article 4

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'article 4 prévoit qu'un rapport est annexé au projet de loi de finances de l'année et porte sur la situation des finances publiques locales et sur l'évaluation de l'efficacité des prélèvements sur recettes établis en matière de péréquation au profit des collectivités territoriales. Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. L'objectif de l'amendement COM-25 est de compléter et de préciser le contenu de ce rapport, en prévoyant, notamment, que ce document devra porter également sur : l'évolution des charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités locales ; l'évolution et l'efficacité des transferts financiers entre l'État et les collectivités locales en attachant un regard particulier à ceux liés à la mise en œuvre des mécanismes de péréquation ; l'état de l'objectif d'évolution des dépenses publiques locales prévu en loi de programmation des finances publiques ; l'ensemble des mesures du projet de loi de finances relatives aux collectivités locales.

M. Bernard Delcros. – Il s'agit d'un amendement important. Il est essentiel de sécuriser le contenu du rapport en l'absence d'une loi de financement des collectivités locales, difficile à mettre en œuvre.

L'amendement COM-25 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-10 rectifié propose d'indiquer, dans le rapport sur les finances publiques locales, l'évolution du montant des prélèvements sur recettes au cours des cinq dernières années. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-10 rectifié n'est pas adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-11 rectifié prévoit l'obligation de tenir un débat sur le rapport relatif à la dette publique. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-11 est retiré.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4 bis (nouveau)

L'article 4 bis est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 4 bis (nouveau)

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-26 , que je vous ai déjà présenté dans mon intervention initiale, porte sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

L'amendement COM-26 est adopté et devient article additionnel.

Article 4 ter (nouveau)

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-27 vise notamment à fixer le plafond des reports de crédits de paiement à 5 % des crédits ouverts.

L'amendement COM-27 est adopté.

L'article 4 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4 quater (nouveau)

L'article 4 quater est adopté sans modification.

Article 4 quinquies (nouveau)

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-16 rectifié bis résulte d'un travail approfondi de Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial des crédits relatifs au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Il précise de manière utile la rédaction du texte adopté par l'Assemblée nationale concernant les dépenses pouvant être comptabilisées dans les budgets annexes, ainsi que la présentation des ressources et des charges de trésorerie. Il prévoit également un vote sur les plafonds d'encours de dette. Avis favorable.

L'amendement COM-16 rectifié bis est adopté.

L'amendement de coordination COM-28 est adopté.

L'article 4 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4 sexies (nouveau)

L'article 4 sexies est adopté sans modification.

Article 5

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-29 prévoit que la première partie de la loi de finances peut comprendre toutes dispositions relatives aux impositions de toutes natures affectées à une autre personne morale que l'État, ce qui relève aujourd'hui de la seconde partie de la loi de finances.

L'amendement COM-29 est adopté.

L'amendement COM-30 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L’amendement COM-12 rectifié, outre des modifications rédactionnelles, prévoit que les crédits sont présentés, dans l’état B annexé à la loi de finances, en distinguant les dépenses d’investissement et les dépenses de fonctionnement.

Cette distinction était prévue dans le texte d’origine de la proposition de loi organique, mais elle a été supprimée par l’Assemblée nationale, sur la proposition du Conseil d’État, car elle avait pour conséquence de plafonner les crédits d’investissement, alors que l’intention des auteurs de la proposition de loi organique était seulement de mieux les mettre en avant.

Introduire une possibilité d’amender les crédits d’investissement constituerait une complexité certaine, pour une valeur ajoutée incertaine. La distinction comptable entre investissement et fonctionnement, appliquée à l’État, ne donne qu’une information limitée sur la qualité réelle de la dépense.

C’est pourquoi nous pensons plus important de faire porter le vote du Parlement sur les dépenses d’avenir, qui pourront être définies après un véritable débat politique, dans le cadre des lois de programmation des finances publiques, qui sont certainement l’échelle temporelle à laquelle il faut fixer les lignes directrices en la matière. Demande de retrait ou avis défavorable.

L’amendement COM-12 rectifié est retiré.

L’amendement de précision COM-31 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L’amendement COM-32 vise à supprimer la possibilité, pour une loi de finances, de comporter des dispositions relatives aux dépenses qui s’appliqueraient non pas au cours de l’exercice concerné par la loi de finances, mais seulement au cours d’exercices ultérieurs. J’ai bien entendu la remarque de Pascal Savoldelli.

L’amendement COM-32 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L’amendement COM-33 propose de supprimer la possibilité d’autoriser en loi de finances la ratification ou l’approbation des conventions internationales, en raison de la limitation du temps disponible pour la discussion de la loi de finances, afin de pouvoir consacrer le temps nécessaire à l’examen de ces conventions internationales, tout particulièrement en matière fiscale.

L’amendement COM-33 est adopté.

L’amendement de coordination COM-34 est adopté.

L’article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

L’article 6 est adopté sans modification.

Article 7

L'amendement de coordination COM-35 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 7

L'amendement COM-36 est adopté et devient article additionnel.

Article 7 bis (nouveau)

L'article 7 bis est adopté sans modification.

Article 8

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement COM-37 vise à supprimer la mention selon laquelle la conférence des présidents de chaque assemblée peut décider qu'une semaine prévue au quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution est consacrée prioritairement au contrôle de l'exécution des lois de finances.

L'amendement COM-37 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 8

M. Claude Raynal, rapporteur. – Le statut des établissements à autonomie financière (EAF) à l'étranger n'est consacré par aucun texte et la pratique actuelle est contraire à la LOLF dans la mesure où ces établissements, indistincts des ambassades en pratique, perçoivent directement des recettes.

L'amendement COM-5 propose d'introduire à leur profit un statut dérogatoire au sein de la LOLF. La problématique est juste et elle a d'ailleurs été soulevée par les rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État ». Nous souhaitons néanmoins disposer du temps nécessaire pour expertiser pleinement l'option proposée et nous vous proposons de redéposer cet amendement en séance. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

Article 9 A (nouveau)

L'amendement rédactionnel COM-38 est adopté.

L'article 9 A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement COM-4 vise à supprimer la mention du débat relatif à la dette publique.

En application de l'article 48 de la Constitution, chaque assemblée est libre d'organiser des débats sur les sujets qu'elle juge importants. Cette mention dans la loi

organique n'a donc pas de réelle portée juridique : c'est une manière de mettre, un peu lourdement, l'accent sur certains sujets.

M. Husson et moi-même avons débattu de l'utilité d'un tel débat. Au total, nous n'avons pas proposé de supprimer cette mention, par parallélisme avec celle qui, à l'article 4, prévoit la possibilité d'organiser un débat sur les finances publiques locales.

Pour ma part, je considère néanmoins qu'un débat relatif à la dette publique n'a pas à être prévu dans la LOLF, en particulier s'il doit se dérouler chaque année lors de l'examen du PLF – ce débat se justifierait davantage certaines années que d'autres. Personnellement, je suis favorable à l'amendement COM-4, mais, en tant que rapporteurs, nous demandons son retrait.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je conçois que l'on discute de l'opportunité de maintenir un tel débat, en particulier lors de l'examen du PLF : il pourrait aussi avoir lieu plus tôt dans l'année, par exemple au moment où nous débattons des grandes orientations de nos finances publiques. Cela étant, on ne peut pas occulter le sujet de la dette et il faut assurer un parallélisme des formes avec le débat relatif aux finances locales. D'ailleurs, au cours des dernières années, le Sénat ne s'est pas privé de consacrer un débat spécifique à la question de la dette lorsqu'il le jugeait utile. Je demande le retrait de cet amendement.

M. Vincent Capo-Canellas. – Étant donné que l'on discute de la LOLF tous les vingt ans, on peut admettre que, pour les vingt prochaines années, la dette constituera un sujet. Il n'est pas illégitime de mettre cette question en exergue.

M. Victorin Lurel. – Au sujet de la dette, les divergences idéologiques entre nos deux rapporteurs apparaissent clairement.

Pour ma part, je comprends le souci de parallélisme avec le débat sur les finances locales, mais ce dernier se justifie par le fait que les collectivités territoriales sont, dans la pratique, les subordonnées de l'État. Il s'agit de compenser l'asymétrie d'information qu'elles subissent.

En outre, pourquoi insister ainsi sur le « Printemps de l'évaluation », alors que, en vertu de l'article 24 de la Constitution, le Parlement est libre d'évaluer et de contrôler toute l'année durant et que la notion de printemps n'a rien de juridique ?

Enfin, cette mention est redondante, d'autant que le PLF permet déjà de discuter de la dette. Vous l'aurez compris : je suis partagé.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Nous sommes face à un enjeu purement politique. Techniquement, ces dispositions ne changent rien. Certes, il faut tenir compte du risque de redondance – les assemblées peuvent déjà organiser un débat relatif à la dette ou aux finances locales quand elles le veulent –, mais nous souhaitons aussi inciter l'Assemblée nationale à s'intéresser un peu plus aux finances des collectivités territoriales. Nous traiterons plus longuement de cette question en séance.

M. Rémi Féraud. – C'est justement parce qu'il s'agit d'un sujet politique que je ne retire pas mon amendement ! Il ne nous semble pas judicieux de mettre ainsi en exergue le seul sujet de la dette.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

L'article 9 est adopté sans modification.

Article 9 bis (nouveau)

L'article 9 bis est adopté sans modification.

Article 10

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement COM-39 améliore la présentation du budget en sections d'investissement et de fonctionnement.

L'amendement COM-39 est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

M. Claude Raynal, rapporteur. – Les amendements identiques COM-13 rectifié et COM-40 suppriment la limitation du contenu des questionnaires budgétaires à des questions comportant exclusivement des demandes de renseignements d'ordre financier ou relatifs aux dépenses fiscales.

Les amendements COM-13 rectifié et COM-40 sont adoptés.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11 bis (nouveau)

L'article 11 bis est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 11 bis

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement COM-1 prévoit que le Gouvernement présente des tableaux récapitulant le nombre d'emplois par ministère et la variation de ce nombre par rapport aux deux exercices précédents.

Les projets annuels de performances contiennent déjà une présentation des emplois rémunérés par programme budgétaire, mais il s'agit ici d'en présenter la variation par ministère et dans un document unique plutôt que dans de nombreux documents différents. Espérons que cela soit possible...

L'amendement COM-1 est adopté et devient article additionnel.

Article 11 ter (nouveau)

L'amendement de coordination COM-41 est adopté.

L'article 11 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Comme annoncé, l'amendement COM-42 vise à substituer la notion de « cohérence » à celle de « réalisme », qui ne nous paraît pas adaptée.

L'amendement COM-42 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Au travers de l'amendement COM-43, nous proposons de supprimer les alinéas relatifs à l'élargissement des compétences du HCFP à l'évaluation des conséquences financières de certaines dispositions du PLF et du PLFSS. J'ai indiqué précédemment les difficultés que ces dispositions posaient.

L'amendement COM-43 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Selon l'article 12 de la présente proposition de loi organique, le Gouvernement peut demander au HCFP de rendre public un avis sur l'existence ou non de circonstances exceptionnelles au sens du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Aussi, l'amendement COM-14 rectifié *bis* rend systématique la constatation par le HCFP de l'existence ou non de circonstances exceptionnelles afin de rendre plus sincère le débat public en la matière. Dans la mesure, où le Gouvernement est responsable des engagements de la France au plan international il nous apparaît cohérent qu'il soit juge de l'opportunité ou non de demander au HCFP s'il peut considérer, pour l'élaboration du budget, que le pays connaît une situation relevant des circonstances exceptionnelles. Le HCFP demeure libre, quant à lui, de déclarer que tel n'est pas le cas, ce qui constitue une garantie suffisante pour éviter le risque d'un abus d'usage de cette clause de sauvegarde. Nous sommes donc défavorables à cet amendement.

L'amendement COM-14 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-15 rectifié insère dans le texte de la proposition de loi organique une disposition qui y a déjà été intégrée à l'Assemblée nationale, sur l'initiative du Gouvernement. Néanmoins, nous souhaitons que le Gouvernement justifie sa position quant au rattachement de cette mesure au domaine de la loi organique. Nous vous proposons donc de retirer votre amendement, Mme Paoli-Gagin, et de le redéposer en séance pour en débattre avec le Gouvernement.

L'amendement COM-15 rectifié est retiré.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Nous proposons, au travers de l'amendement COM-44, que le HCFP joue un rôle de comité d'alerte.

L'amendement COM-44 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-45 prévoit que les présidents et rapporteurs généraux des commissions de finances et des affaires sociales des deux chambres puissent obtenir du Gouvernement les documents transmis au HCFP. Cela correspond à une pratique ; nous proposons de la consacrer dans les textes.

M. Victorin Lurel. – Ne serait-ce pas opportun de demander par la même occasion la transmission des codes source ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Comme je l’ai indiqué, nous sommes en train de travailler à un texte intégrant cette question et susceptible de recueillir une large majorité rapidement.

L’amendement COM-45 est adopté.

L’article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l’article 12

L’amendement rédactionnel COM-46 est adopté et devient article additionnel.

Article 13 (nouveau)

L’article 13 est adopté sans modification.

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

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORDINAIRE

Article 1^{er}, 2 et 3

Les articles 1^{er}, 2 et 3 sont successivement adoptés sans modification.

Article 3 bis (nouveau)

M. Claude Raynal, rapporteur. –L’amendement COM-1 rectifié vise à transférer vers la proposition de loi organique une disposition actuellement incluse dans la proposition de loi ordinaire, prévoyant que, lorsque le HCFP a constaté des biais de projection de la méthodologie sur les prévisions du Gouvernement au cours des quatre exercices précédents, ce dernier remet un rapport annexé au PLF précisant les mesures de correction envisagées.

Le rattachement de cette mesure, introduite dans le texte par les députés sur l’initiative du Gouvernement, au domaine des lois organiques est incertain. Nous souhaiterions que le ministre justifie le choix de ce rattachement, raison pour laquelle nous vous proposons, chère collègue Paoli-Gagin, de retirer votre amendement et de le redéposer en séance, afin d’avoir la réponse du Gouvernement.

L’amendement COM-1 rectifié est retiré.

L’article 3 bis est adopté sans modification.

Article 4

L’article 4 est adopté sans modification.

Article 5 (nouveau)

L’article 5 est adopté sans modification.

Article 6 (nouveau)

M. Claude Raynal, rapporteur. – L’amendement COM-4 propose que le vice-président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) soit un président de chambre et pas simplement un magistrat.

L’amendement COM-4 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L’amendement COM-2 rectifié propose de remplacer quatre personnalités qualifiées existantes au sein du CPO, dont un magistrat de l’ordre judiciaire et trois personnalités nommées par les ministères chargés de l’économie et des finances, des affaires sociales et de l’intérieur, par des représentants des quatre catégories d’entreprises prévues par la loi de modernisation de l’économie.

Il s’agit d’une modification importante de la nature des personnalités qualifiées, qui actuellement ne représentent pas des secteurs économiques ou professionnels. Si l’impact des prélèvements obligatoires sur le monde de l’entreprise doit faire partie des questions sur lesquelles le Conseil des prélèvements obligatoires doit être pleinement informé, il en est de même de l’impact sur les personnes physiques, en tant que contribuables ou usagers des services publics. La composition du collège du CPO doit rester équilibrée. Demande de retrait ou avis défavorable.

L’amendement COM-2 rectifié n’est pas adopté.

L’amendement rédactionnel COM-5 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L’article 6 prévoit que le président du Conseil des prélèvements obligatoires peut nommer, pour une durée d’un an, des personnalités qualifiées afin d’éclairer les délibérations du Conseil. Ces personnalités qualifiées assistent aux réunions du Conseil, mais n’ont pas voix délibérative.

L’amendement COM-6 propose de limiter à quatre le nombre des personnalités qualifiées dont la nomination serait réservée au choix du président, soit la moitié du nombre des personnalités qualifiées disposant d’une voix délibérative.

L’amendement COM-6 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L’amendement COM-7 vise à retirer de la liste des personnalités du CPO sans voix délibérative le secrétaire général du Haut Conseil des finances publiques. En effet, cette fonction n’est prévue que dans le règlement intérieur du HCFP. Par ailleurs, le président du HCFP, sous l’autorité duquel exerce le secrétaire général, préside également le CPO. En conclusion, il convient de rappeler que le CPO peut entendre à sa demande toute personne selon ce qu’il juge utile.

L’amendement COM-7 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Le parallélisme entre le CPO et le Haut Conseil des finances publiques, évoqué dans l’objet de l’amendement COM-3 rectifié, doit prendre en compte la nature fondamentalement différente de ces deux institutions, puisque le HCFP répond à une obligation européenne tandis que le CPO est un organe consultatif plus classique.

Je rappelle que, s'agissant du HCFP, les membres ne sont effectivement pas rémunérés, comme le rappelle l'article 12 de la proposition de loi organique que nous examinons. Les rapporteurs, eux, reçoivent une rémunération sur le programme 340.

Quant au CPO, en application des articles D. 330-6 et suivants du code des juridictions financières, ses membres reçoivent non pas une rémunération, mais des indemnités forfaitaires pour chaque présence effective aux séances du conseil. Les rapporteurs, de même, reçoivent des indemnités forfaitaires mensuelles fixées en fonction de l'importance du travail à accomplir.

Le droit existant paraît donc satisfaisant sur ce point. Demande de retrait.

L'amendement COM-3 rectifié n'est pas adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7 (nouveau)

L'amendement de précision COM-8 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8 (nouveau)

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'article 8 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, dans les trois mois suivant la promulgation de la présente loi, un rapport examinant la possibilité de présenter un projet de loi de programmation des investissements dans les secteurs de la culture et du patrimoine.

L'amendement COM-9 vise à supprimer cet article.

L'amendement COM-9 est adopté.

L'article 8 est supprimé.

Article 9 (nouveau)

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-10 propose de supprimer l'article 9, qui est satisfait par le droit existant puisque c'est l'objet du budget vert.

L'amendement COM-10 est adopté.

L'article 9 est supprimé.

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

Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidente. – 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, sur proposition des rapporteurs, je vous propose comme indiqué en début de réunion d'arrêter le périmètre indicatif des deux propositions de loi.

Pour la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, ce périmètre inclut des dispositions relatives :

- aux conditions et aux réserves selon lesquelles les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État ;
- au contenu ainsi qu'aux modalités d'examen et de vote des lois de finances ;
- à l'information du Parlement et au contrôle relatif aux finances publiques ;
- à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Le périmètre de la proposition de loi organique est adopté.

Pour la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, ce périmètre inclut des dispositions relatives :

- au Haut Conseil des finances publiques ;
- à l'information du Parlement sur les finances publiques ;
- au Conseil des prélèvements obligatoires.

Le périmètre de la proposition de loi est adopté.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Nadine Bellurot rapporteure sur la proposition de loi n° 383 (2020-2021) visant à encourager les dons et adhésions aux associations à vocation sportive, culturelle et récréative dans le contexte de l'épidémie de covid-19, présentée par M. Éric Gold et plusieurs de ses collègues.

La réunion est close à 12 h 10.

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÉGLEMENT ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mercredi 8 septembre 2021

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

**Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les
outre-mer – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle
commission mixte paritaire**

La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Catherine Di Folco, M. Philippe Bas, M. Mathieu Darnaud, Mme Lana Tetuanui, M. Victorin Lurel, Mme Catherine Conconne et M. Alain Richard, comme membres titulaires, et de Mme Jacqueline Eustache-Brinio, Mme Jacky Deromedi, Mme Marie Mercier, M. Philippe Bonnacarrère, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Bernard Fialaire et Mme Éliane Assassi, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée d'examiner les dispositions restant en discussion sur le projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Philippe Bas rapporteur sur le projet de loi n° 815 (2020-2021) autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer.

**Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les
outre-mer – Examen du rapport et du texte de la commission**

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je tiens tout d'abord à remercier nos collègues ultramarins – à commencer par Lana Tetuanui, ici présente – qui ont bien voulu m'éclairer sur la situation de leurs territoires et me décrire la réalité qu'ils vivent. J'ai adressé une demande informelle aux présidents des collectivités ultramarines. Plusieurs m'ont répondu, dont ceux de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Saint-Barthélemy.

Vous connaissez tous la situation dans laquelle se trouve une partie des outre-mer – une partie seulement, car nous devons à nos compatriotes ultramarins une prise en compte de la grande diversité de leurs territoires. Derrière les chiffres que je vais rappeler, il y a des réalités humaines : en Martinique, en Guadeloupe, en Polynésie française, des familles sont en deuil et le climat est très difficile. Je suis certain que demain, dans l'hémicycle, nous ferons résonner sur toutes les travées un message d'empathie et de solidarité. Dans certaines collectivités, nos compatriotes connaissent une épreuve que l'Hexagone n'a pas connue.

La semaine dernière, la Guadeloupe dénombrait plus de 1 000 nouveaux cas pour 100 000 habitants, contre près de 650 en Martinique. À Saint-Barthélemy, le taux d'incidence de l'épidémie s'établit à 141 – il est inférieur à la moyenne nationale, qui était de 179 – ; il est

d'un peu plus de 500 à Saint-Martin ; de 456 en Guyane – ce chiffre ne prend en compte que les personnes ayant accès au système de santé. Le taux se situe à 185 à La Réunion, soit au même niveau que la moyenne hexagonale, mais celle-ci dissimule des différences importantes entre le pourtour méditerranéen, avec un taux de plus de 300 en Provence-Alpes-Côte d'Azur, et de plus de 150 en Occitanie, et le reste de l'Hexagone. À Mayotte, le taux est tellement bas – il est de 42,5 – qu'on le soupçonne de ne pas refléter la réalité, même si le faible nombre d'évacuations sanitaires vers La Réunion confirme l'absence de développement exponentiel de l'épidémie. À Wallis-et-Futuna, ce taux est également très bas. En Polynésie française cependant, l'épidémie, quoique récente puisqu'elle a flambé en août, est dévastatrice avec, en fin de semaine dernière, 1 127 cas pour 100 000 habitants ; à l'autre extrême, Saint-Pierre-et-Miquelon, dont 84 % des habitants adultes ont reçu deux injections, a un taux d'incidence négligeable – ce meilleur élève français pour la vaccination est aussi le plus épargné par la maladie.

La vaccination est inversement proportionnelle au taux d'incidence : là où ce dernier est le plus élevé, le taux de vaccination est aussi le plus faible. En Guadeloupe et en Martinique, près de 30 % de la population a reçu au moins une première dose de vaccin, contre 24 % en Guyane. En Polynésie française, 50 % de la population a reçu au moins une dose. À La Réunion, 50 % de la population est aujourd'hui entièrement vaccinée.

La situation économique et sociale, déjà très tendue, s'est encore dégradée ces dernières années, ce qui affaiblit encore la faculté de ces territoires à réagir à la pandémie.

Il convient de développer la vaccination selon des modalités différentes. Les élus de Guyane, de Guadeloupe, de Martinique me l'ont dit : la communication n'a pas été appropriée. Si l'on veut convaincre, il faut passer par des personnes qui ont une légitimité pour le faire, dans la proximité. Comme dans l'Hexagone, cela se passe mieux quand c'est le médecin de famille qui vaccine ou quand les centres de vaccination sont proches des lieux de vie. Cette inflexion est en cours ; espérons qu'elle donne bientôt des résultats.

Quoi qu'il en soit, les autorités ont été amenées à prendre des mesures relevant de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à la diffusion de l'épidémie, et il nous appartient de les prolonger. En Polynésie française, elles ont pris la forme d'un décret qui arrive à échéance le 12 septembre ; la prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans les autres collectivités a déjà fait l'objet d'une loi, mais ces mesures ne peuvent, sans une autre loi, être prolongées au-delà du 30 septembre. Il nous faut donc soutenir la proposition qui nous est faite de prolonger l'état d'urgence sanitaire dans ces territoires jusqu'au 15 novembre – date que nous avons aussi retenue en juillet dernier pour la validité du passe sanitaire. Nous aurons ainsi l'occasion d'établir un bilan sur ces deux dispositions.

En votant ce texte, nous ne disons pas qu'il faut maintenir l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 15 novembre : le Gouvernement aura le devoir, si la situation s'améliore, de libérer les territoires concernés. J'ai beaucoup hésité sur le cas de Saint-Barthélemy, qui présente des chiffres meilleurs que la moyenne nationale, mais dont la proximité avec la Guadeloupe en fait un territoire exposé. Je propose donc d'accepter de l'inclure dans le texte, mais je demanderai au Gouvernement de faire le point dès la semaine prochaine sur la pertinence des restrictions en cours. Le président de cette collectivité, Bruno Magras, m'a écrit en ce sens. Je choisis une position prudente : donner au Gouvernement des outils, mais en lui demandant de s'en servir avec circonspection.

Reste le cas des collectivités qui n'étaient pas déclarées en état d'urgence sanitaire jusqu'à présent. Le Gouvernement veut pouvoir y déclencher l'état d'urgence sanitaire sans avoir à recourir à un vote pour le renouveler avant le 15 novembre. Je suis prêt à l'accepter sous bénéfice d'inventaire : le texte initial incluait Saint-Pierre-et-Miquelon. Par égard pour des populations très épargnées et plus vaccinées que la moyenne nationale, je souhaite l'exclure.

J'étais prêt, jusqu'à dimanche dernier, à tenir le même raisonnement pour la Nouvelle-Calédonie. Mais les autorités calédoniennes ont été assez inquiétées par les premiers cas du variant Delta révélés ce jour-là pour décider à l'unanimité de rendre la vaccination obligatoire. Le fait que le virus ait pu franchir les frontières malgré la septaine imposée aux voyageurs appelle effectivement à la plus grande vigilance. Il y aurait actuellement une cinquantaine de cas et, lundi dernier, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie, en accord avec le Haut-Commissaire, a déclaré l'urgence et décrété le confinement et le couvre-feu. L'Assemblée nationale a donc décidé de déclarer directement dans la loi l'état d'urgence sanitaire sur ce territoire, action nécessaire pour donner une base légale au confinement souhaité par les autorités locales. J'y souscris et vous proposerai de faire de même.

Dans les îles de Wallis et Futuna, la situation est saine, mais les liens avec la Nouvelle-Calédonie sont tellement forts qu'il est préférable de les laisser sur la liste, tout comme Mayotte, où la situation demeure fragile.

J'ai donc indiqué à nos homologues de la commission des lois de l'Assemblée nationale que, s'ils excluaient Saint-Pierre-et-Miquelon et réglaient un problème juridique pour la remontée de données médicales en Polynésie française – dont Lana Tetuanui vous parlera mieux que moi – je proposerais un vote conforme à notre commission. Ils l'ont fait et je me félicite de cette coopération entre les deux chambres. D'une certaine manière, nos amendements ont déjà été pris en compte.

C'est un texte court, mais très important, y compris pour montrer toute notre considération pour les habitants de ces territoires si divers.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je n'ai pas de discordance sur le fond avec le rapporteur : nous savons tous qu'il est crucial d'agir dans les outre-mer. Cet accord ne dit rien des divergences que nous avons et que nous avons explorées fin juillet jusqu'à une heure avancée de la nuit sur d'autres questions connexes.

Le groupe socialiste a été d'une sobriété rare, puisqu'il n'a déposé aucun amendement. Mais il faudra revenir sur les raisons ayant conduit à cette situation sanitaire dans les territoires ultramarins : le sous-équipement hospitalier ; l'absence d'adaptation locale de la stratégie de vaccination pour convaincre des personnes qui, pour des raisons qui leur appartiennent, n'ont pas confiance ; la situation catastrophique de territoires qui vivent en grande partie du tourisme.

Nous voterons ce texte en l'état.

Mme Lana Tetuanui. – *'Ia ora na !* Bonjour, comme nous le disons en Polynésie. Je salue tous mes collègues. Il ne faut pas s'intéresser aux outre-mer qu'à certains moments – nombreux sont ceux qui le feront dans les prochains mois....

Je remercie le rapporteur d'avoir présenté ce sujet en détail. La Polynésie française figure en tête des chiffres... Le taux d'incidence dépasse les 3 000 aux Îles-du-Vent. C'est trop ! Ironie du sort, la situation s'est vraiment dégradée depuis le 27 juillet exactement, date du retour en métropole du Président de la République. (*Sourires*) Nos détracteurs ont cette date-là en tête, et c'est une réalité.

Je recherche aussi le consensus. Il est urgent de proroger l'état d'urgence sanitaire dans les territoires où il est en vigueur. Obtenir l'unanimité du Sénat en ce sens est important pour toutes les collectivités d'outre-mer, notamment la Polynésie pour laquelle l'état d'urgence arrive à échéance samedi.

Les deux derniers confinements ont été très difficiles pour la Polynésie, avec une forte dégradation des indicateurs sanitaires, sociaux et économiques. Oui à un confinement, mais non à un confinement strict. Nous avons fait ce choix, car nous ne pouvions plus nous permettre de fermer nos frontières. Après avoir raclé tous les fonds de tiroir, la collectivité n'en peut plus.

Les réseaux sociaux viennent perturber le choix de se faire vacciner. Le président de la collectivité a fait appel aux élus locaux – souvent oubliés, mais qui jouent un grand rôle dans la lutte contre l'épidémie. Nous avons décidé de faire campagne dans les quartiers, partout, pour encourager les habitants à se faire vacciner, afin d'atteindre l'objectif que nous avons fixé pour la Polynésie.

Comme l'a évoqué le rapporteur, une question se pose sur mon territoire concernant la validité des systèmes d'information de lutte contre l'épidémie. Le président Fritch a évoqué cette question dans le courrier qu'il a adressé à notre rapporteur. Je n'ai pas déposé d'amendement. Depuis une semaine, nous échangeons avec le ministère des outre-mer. Le ministre a pris l'engagement de régler cette question par ordonnance, même si je ne suis pas une fervente adepte des ordonnances...

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Nous non plus !

Mme Lana Tetuanui. – Entre ce que nous demandons et ce qui arrive, je sursaute la plupart du temps ! Mais nous ferons confiance au Gouvernement, compte tenu de l'extrême urgence.

Cette crise sanitaire a mis en exergue la perte de compétences des collectivités du Pacifique dotées d'un statut propre – statut d'autonomie interne dans le cas de la Polynésie. L'État décrète l'état d'urgence sanitaire, mais ce sont les collectivités qui assument les dépenses.

J'ai encore sous le coude un amendement visant à ce que l'état assume financièrement l'ensemble des conséquences de ses décisions. Il mériterait peut-être d'être déposé en séance publique... Hors de question pour moi de remettre en cause la légitimité de notre commission – j'ai réaffirmé en Polynésie que je suis votre collègue à la commission des lois. Par contre, j'interpellerai le Gouvernement. Lorsqu'on parle des outre-mer, il ne faut pas mettre tout le monde dans le même sac. Je parlerai pour les collectivités du Pacifique, les départements et les territoires. Nous avons notre statut d'autonomie interne.

Voilà le sens de mon amendement : à situation exceptionnelle, décision exceptionnelle et dotation exceptionnelle.

J'ai suivi les débats à l'Assemblée nationale. Certains députés sont très passionnés par l'outre-mer, et je m'en réjouis !

Je vous remercie, tous, pour cet élan de solidarité métropolitain. De nombreux collègues m'ont envoyé des messages de soutien. C'est réjouissant d'avoir des amis à 20 000 kilomètres, car la situation est vraiment très difficile en ce moment.

Mme Catherine Di Folco, président. – Je vous remercie de votre témoignage.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je salue l'esprit de responsabilité de tous les groupes politiques, notamment du groupe socialiste. Les grandes forces de gouvernement ne peuvent manquer à ce devoir de responsabilité face à une situation sanitaire si difficile.

Madame Tetuanui, je n'ai pas souligné cet aspect dans mon rapport, mais l'économie et les collectivités qui s'exposent dans l'action sociale et dans la mise en œuvre d'une politique de vaccination de proximité doivent être soutenues par l'État. Il est bon que cette voix soit portée demain en séance publique, même si le Gouvernement en a conscience. J'ai tout de même fait allusion au fait que cette crise sanitaire se greffe sur une situation économique et sociale difficile, avec des taux de chômage quatre à cinq fois supérieurs à la moyenne hexagonale. La capacité d'absorption du choc est plus faible dans de nombreux outre-mer que dans l'Hexagone. Le Gouvernement a annoncé que le fonds de solidarité, qui cessera d'intervenir dans l'Hexagone le 30 septembre, continuera à être versé outre-mer, en fonction des besoins recensés par les services de l'État. Cela me semble nécessaire.

Mme Catherine Di Folco, président. – Aucun n'amendement n'a été déposé au stade de la commission, mais nous devons cependant définir le périmètre indicatif du projet de loi, en application de l'article 45 de la Constitution, si des amendements étaient déposés en vue de la séance.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Ce n'est pas une incitation à déposer des amendements ! Le périmètre du projet de loi est restreint, il ne comporte que des dispositions relatives à la prorogation de l'application de l'état d'urgence sanitaire dans certains territoires ultramarins ou au régime de prolongation de ce même régime d'état d'urgence sanitaire.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Cela vaut uniquement pour les outre-mer ?

Mme Catherine Di Folco, président. – Tout à fait.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Ne nous tentez pas...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Ce n'est pas l'occasion de supprimer le passe sanitaire et d'imposer la vaccination obligatoire dans l'Hexagone.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Vous avez bien suivi...

M. Philippe Bas, rapporteur. – J'essaie de comprendre !

Mme Catherine Di Folco, président. – Nous aurons l'occasion d'en débattre avant le 15 novembre.

Le projet de loi est adopté sans modification.

Mme Catherine Di Folco, président. – La séance publique se tiendra demain jeudi à 9 h 30. À l'issue de la discussion générale, nous examinerons les éventuels amendements de séance.

La réunion est close à 15 h 40.

Mercredi 15 septembre 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Désignation de rapporteurs

La commission désigne Mme Catherine Di Folco rapporteur sur la proposition de loi n° 807(2020-2021)tendant à permettre l'examen par le Parlement de la ratification de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, présentée par MM. Bruno Retailleau, Patrick Kanner, Hervé Marseille, Guillaume Gontard, Jean-Pierre Sueur et François-Noël Buffet.

La commission désigne M. Stéphane Le Rudulier rapporteur sur la proposition de loi organique n° 804 (2020-2021) favorisant l'implantation locale des parlementaires, présentée par M. Hervé Marseille et plusieurs de ses collègues.

La commission désigne Mme Maryse Carrère rapporteure sur la proposition de loi n° 696 (2020-2021) tendant à reconnaître aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir, présentée par M. Jean-Claude Requier et plusieurs de ses collègues.

La commission désigne Mme Jacqueline Eustache-Brinio rapporteure sur la proposition de loi n° 475 (2020-2021) tendant à sécuriser l'intégration des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, présentée par M. Jérôme Durain et plusieurs de ses collègues.

La commission désigne Mme Muriel Jourda et M. Loïc Hervé rapporteurs sur le projet de loi n° 4387 (A.N., XV^e lég.) relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (procédure accélérée).

Proposition de loi permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce - Examen du rapport

M. François Bonhomme, rapporteur. – Depuis 1961, les juges des tribunaux de commerce ou « juges consulaires » ne sont plus élus directement par les commerçants, mais par un collège électoral composé, d'une part, de délégués consulaires, eux-mêmes élus par les commerçants et, d'autre part, des juges consulaires en exercice et des anciens juges du tribunal concerné.

À l'initiative du Sénat, la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, dite « J21 », tout en étendant la compétence des tribunaux de commerce aux litiges entre artisans, a inclus ces mêmes artisans parmi les membres du collège électoral des

délégués consulaires et les personnes éligibles aux fonctions de juge consulaire. Cette réforme devait s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2022.

Toutefois, ce régime électoral à deux degrés ne donnait pas satisfaction. La participation à l'élection des délégués consulaires était faible, celle des délégués eux-mêmes à l'élection des juges l'était également. Il est donc apparu nécessaire de réformer le mode d'élection des juges des tribunaux de commerce pour le simplifier et resserrer les liens entre les tribunaux et leur base électorale, c'est-à-dire le monde de l'entreprise.

C'est pourquoi la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) a prévu que les juges consulaires seraient désormais élus par les membres des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), qui sont eux-mêmes élus tous les cinq ans par les ressortissants des chambres – commerçants et sociétés commerciales d'un côté, artisans de l'autre. L'institution des délégués consulaires est donc supprimée. En revanche, les juges consulaires en exercice et anciens juges font toujours partie, ès qualités, du corps électoral.

Cette réforme doit entrer en vigueur à compter de la fin du mandat des délégués consulaires élus en 2016, soit le 2 novembre 2021. En pratique, elle ne doit donc s'appliquer qu'à compter des élections de juges consulaires prévues en octobre 2022.

Or cette réforme a eu des effets collatéraux qui n'ont pas été perçus lors de l'adoption de la loi Pacte.

Jusqu'à la loi Pacte, la loi définissait le champ des personnes éligibles aux fonctions de juge consulaire par référence au corps électoral des délégués consulaires. Sous réserve de satisfaire à un certain nombre de conditions supplémentaires, toutes les personnes inscrites, dans le ressort du tribunal ou des tribunaux limitrophes, sur la liste électorale pour l'élection des délégués consulaires étaient éligibles aux fonctions de juge. Or, à côté des commerçants ou des représentants des sociétés commerciales, les juges consulaires en exercice et les anciens juges participaient à l'élection des délégués consulaires.

Désormais, la loi définit le champ des personnes éligibles aux fonctions de juge consulaire par référence au corps électoral des membres des CCI et CMA. Or les juges et anciens juges ne participent pas, en tant que tels, à l'élection des membres des chambres consulaires.

En d'autres termes, la loi Pacte a accidentellement privé de l'éligibilité les juges consulaires en exercice et les anciens juges dans le tribunal et les tribunaux limitrophes. C'est d'autant plus paradoxal que les juges en exercice dans les tribunaux non limitrophes demeurent, pour leur part, éligibles, en application d'une disposition spéciale.

L'inéligibilité des juges en exercice et anciens juges aurait des conséquences catastrophiques pour les tribunaux de commerce. Pour la seule année 2021, sur 793 juges consulaires dont le mandat arrive à expiration, entre 450 et 500 deviendraient inéligibles si la loi n'était pas modifiée. Il s'agit, en général, des magistrats les plus expérimentés, parmi lesquels le président du tribunal est très souvent choisi. Les tribunaux de commerce ne peuvent tout simplement pas se passer de leurs services.

C'est ce qui a conduit notre collègue Nathalie Goulet à déposer cette excellente proposition de loi, qui vise à rétablir l'éligibilité des juges consulaires en exercice dans le tribunal et les tribunaux limitrophes.

Le Gouvernement a perçu tout l'intérêt de ce texte, puisqu'il a engagé la procédure accélérée pour son examen et qu'il l'a inscrit à l'ordre du jour de la session extraordinaire. Bien plus, les élections consulaires prévues en octobre 2021 ont été repoussées par décret jusqu'à fin novembre, afin que cette proposition de loi puisse être adoptée d'ici là. Il est impératif qu'elle entre en vigueur avant le 22 octobre, date du début des opérations préélectorales.

Je vous proposerai donc d'adopter cette proposition de loi très bienvenue, tout en la complétant par d'autres dispositions relatives au régime électoral des juges consulaires. Il s'agit également de dispositions tout à fait consensuelles, qui ne sont donc pas de nature à retarder l'adoption définitive du texte.

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 du projet de loi. Je vous propose de considérer que ce périmètre comprend les dispositions relatives au régime électoral des juges consulaires. En revanche, il ne comprend ni les règles de droit commercial de fond ni les règles de compétence de la juridiction commerciale.

M. André Reichardt. – Je veux rappeler la spécificité du droit local en Alsace-Moselle, où il n'y a pas de tribunaux de commerce.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

M. François Bonhomme, rapporteur. – Comme je vous l'ai dit, la proposition de loi de Nathalie Goulet vise à rétablir l'éligibilité des juges en exercice dans le tribunal et les tribunaux limitrophes.

Il me paraît opportun de rétablir également l'éligibilité des anciens juges. Une cinquantaine de juges aujourd'hui en fonctions s'étaient portés candidats et avaient été élus en cette qualité. Il serait dommage de se priver de ces compétences.

Par ailleurs, je vous propose de rétablir l'inéligibilité liée à certaines condamnations pénales et civiles, qui a malencontreusement disparu avec la loi Pacte. Tel est l'objet de l'amendement COM-1.

L'amendement COM-1 est adopté.

Articles additionnels après l'article unique

M. François Bonhomme, rapporteur. – Jusqu'en 2016, les juges consulaires ayant effectué quatre mandats successifs dans un même tribunal devaient observer un « délai de viduité » d'un an avant d'y être élus à nouveau.

Afin d'assurer le renouvellement des juges, la loi « J21 » a entendu limiter strictement à quatre le nombre de mandats dans un même tribunal, seuil relevé à cinq mandats par la loi Pacte. Or cette réforme a été entièrement privée d'effet par une interprétation du Conseil d'État, qui a estimé que cette inéligibilité ne s'applique que si les cinq mandats ont été continus.

Je vous propose donc, au travers de l'amendement COM-2, de réaffirmer l'intention du législateur en levant toute ambiguïté.

L'amendement COM-2 est adopté et devient un article additionnel.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à préciser la composition du corps électoral des juges consulaires. Il élève au rang législatif certaines conditions imposées aux anciens juges pour participer à l'élection, introduites par le décret du 11 février 2021 alors qu'elles relèvent du domaine de la loi.

S'agissant des anciens juges frappés de déchéance, il aligne la durée pendant laquelle ils sont privés de capacité électorale sur celle de leur inéligibilité.

L'amendement COM-3 est adopté et devient un article additionnel.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Selon le calendrier établi par la loi Pacte, les premières élections de juges consulaires par le nouveau collège électoral devaient avoir lieu en octobre 2022. En effet, la réforme devait entrer en vigueur à compter de la fin du mandat des délégués consulaires élus en 2016, soit le 2 novembre 2021, après les élections de 2021.

Or, je vous l'ai dit, le Gouvernement a reporté cette année les élections de plusieurs semaines. Elles se tiendront du 22 novembre au 5 décembre 2021. De ce fait, si la loi n'est pas modifiée, c'est le nouveau collège électoral qui sera appelé à participer aux élections de 2021. C'est impossible en pratique, compte tenu des dates prévues pour les élections au sein des CCI et CMA. Il est donc indispensable de proroger jusqu'au 31 décembre 2021 le mandat des délégués consulaires élus en 2016. Tel est le sens de l'amendement COM-4.

L'amendement COM-4 est adopté et devient un article additionnel.

Mme Nathalie Goulet. – Les lois « balais » que l'on nous propose peuvent avoir des effets indésirables, preuve qu'il n'est pas toujours très opportun de légiférer en urgence. J'ai été au bon endroit au bon moment pour proposer ce texte. Je remercie le rapporteur !

M. François Bonhomme, rapporteur. – Je remercie à mon tour Nathalie Goulet, qui a fait preuve de sagacité et de réactivité. Sans cette proposition de loi, nous aurions eu un problème considérable en perdant un vivier précieux pour les tribunaux de commerce.

La proposition de loi est adoptée à l'unanimité 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			
M. BONHOMME, rapporteur	1	Eligibilité des juges consulaires en exercice et anciens juges ; inéligibilité liée à certaines condamnations	Adopté
Articles additionnels après l'article unique			
M. BONHOMME, rapporteur	2	Limitation à cinq du nombre de mandats, successifs ou non, dans un même tribunal	Adopté
M. BONHOMME, rapporteur	3	Précisions relatives au corps électoral	Adopté
M. BONHOMME, rapporteur	4	Prorogation du mandat des délégués consulaires élus en 2016	Adopté

Projet de loi organique et projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire - Examen du rapport et des textes proposés par la commission

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Présenté en conseil des ministres le 14 avril dernier, ce projet de loi s'accompagne d'un projet de loi organique. Ils ont été adoptés à l'Assemblée nationale le 25 mai à une large majorité. C'est le cinquième texte depuis le début du mandat d'Emmanuel Macron qui tente de réformer l'institution judiciaire, après la loi de programmation de 2019, la loi relative au parquet européen, le texte sur la justice de proximité et celui sur la justice pénale des mineurs.

L'intitulé de ce texte marque l'ambition du garde des sceaux : redonner confiance en la justice alors qu'aujourd'hui seuls 22 % des Français ont véritablement confiance dans notre justice.

Partageant la nécessité de restaurer les conditions de la confiance entre le citoyen et la justice, notamment par l'amélioration du fonctionnement de l'institution, le Sénat a largement alimenté cette réflexion grâce à de nombreux rapports. Je pense, notamment, au rapport d'information intitulé *Cinq ans pour sauver la justice !* présenté par Philippe Bas en 2017.

Conscient de l'urgence de redonner à la justice les moyens pour répondre pleinement aux attentes des Français, le Sénat a toujours adopté les réformes qui allaient dans ce sens. C'est dans ce même état d'esprit qu'avec mon collègue Philippe Bonnecarrère nous avons mené nos travaux sur ces deux textes qui affichent une ambition volontaire, mais demeurent malheureusement avant tout un catalogue de mesures de portée très inégale.

L'ambition affichée est par ailleurs fortement atténuée par un calendrier de réformes et une activité judiciaire qui altèrent largement l'enjeu porté par l'intitulé de ces textes. Le Président de la République a annoncé la tenue d'États généraux de la justice, à peine les textes votés à l'Assemblée nationale. Par ailleurs, en réaction à l'affaire Halimi, le Gouvernement a déposé un texte sur l'irresponsabilité pénale, dont nous aurons à traiter dans les semaines à venir. Sans parler des annonces d'hier lors du Beauvau de la sécurité...

C'est la raison pour laquelle, pour redonner confiance en la justice, il me semble urgent d'apaiser le monde judiciaire et les relations entre les différents acteurs – magistrats, avocats, policiers, greffiers, qui font souvent l'objet d'attaques infondées.

Pour redonner confiance, un principe nous paraît fondamental : faire ce que l'on dit et dire ce que l'on fait... Certes, la publicité et la communication autour de la justice sont un enjeu phare du texte, mais il importe surtout que ces dispositions soient réalistes. Or un certain nombre d'entre elles sont en décalage, notamment en ce qui concerne la réduction des délais en matière d'enquête préliminaire pour les secteurs économique et financier, ainsi qu'en ce qui concerne l'implication des entreprises dans le travail pénitentiaire.

Enfin, il est essentiel que les réformes engagées soient assimilées. Or ces dernières s'additionnent les unes après les autres, ce qui démobilise fortement les acteurs de la justice, qui ne disposent pas des outils juridiques et numériques pour les mettre en œuvre. Ils voient apparaître avec crainte cette nouvelle réforme, qui modifiera une fois de plus leur quotidien.

Nous avons voulu répondre aux enjeux de la restauration de la confiance dans la justice en vous proposant d'adopter des mesures qui répondent à ces objectifs d'apaisement, de réduction des délais, de lutte contre le sentiment d'impunité et de simplification des procédures.

J'évoquerai plus spécifiquement l'enregistrement et les audiences, c'est-à-dire l'article 1^{er}, article phare qui ne nous éclaire pas vraiment. Nous avons eu du mal à percevoir la volonté du Gouvernement. S'agit-il de lutter contre des dérives ? S'agit-il de faire de la pédagogie ministérielle sur le fonctionnement de la justice ? C'est ce que nous ne manquerons pas de préciser dans le texte pour éviter que ce principe d'enregistrement et de diffusion des audiences ne conduise à des dérives journalistiques et pour nous assurer qu'il soit bien conforme aux objectifs affichés par le ministre. Nous adopterons également un certain nombre de dispositions techniques pour encadrer les conditions de cette diffusion, notamment pour éviter toute contrepartie financière à la participation des parties.

Le deuxième grand axe de ce texte est l'amélioration de la procédure de jugement des crimes. Plusieurs mesures paraissent importantes.

Tout d'abord, une mesure sur l'organisation des audiences préparatoires criminelles. Le Gouvernement souhaite les généraliser. Nous voulons qu'elles soient facultatives et limitées. Laissons de la souplesse aux acteurs.

Ensuite, le retour de la « minorité de faveur » lorsque la cour d'assises statue sur la culpabilité de l'accusé, afin de garantir que la décision est prise par une majorité des jurés populaires, auxquels nous sommes très attachés.

Par ailleurs, nous sommes favorables à la création de pôles compétents pour les crimes sériels, mais nous sommes opposés à la généralisation des cours criminelles départementales. Cette expérimentation a été engagée par le Gouvernement en 2019. Nous pensons qu'il est trop tôt et nous manquons de recul : seules 143 affaires avaient été jugées quand le Gouvernement a élaboré son projet à la mi-mars. Je vous propose donc de prolonger l'expérimentation jusqu'en mai 2023.

De surcroît, le ministre est très attaché à ce que des avocats honoraires puissent siéger au sein des cours d'assises et des cours criminelles départementales. Dans un souci d'apaisement – cette mesure étant extrêmement mal perçue par les magistrats –, il convient de ne pas autoriser les avocats honoraires à le faire dès lors qu'ils peuvent déjà par ailleurs devenir magistrats à titre temporaire (MTT).

Autre sujet important, après la manifestation des policiers, l'Assemblée nationale a décidé, à l'initiative du Gouvernement et du groupe Les Républicains, de supprimer le rappel à la loi. C'est problématique pour les magistrats du parquet qui n'ont plus de première réponse pénale face à des prévenus ayant commis des infractions légères. Nous attendons les propositions promises par le garde des sceaux.

Enfin, le ministre a introduit des dispositions qui visent à relancer le travail pénitentiaire. Aujourd'hui, seuls 9 % des détenus travaillent contre 50 % il y a encore vingt ans. Le Gouvernement prévoit la mise en place d'un contrat d'emploi pénitentiaire, conclu soit avec l'administration pénitentiaire, soit avec des entreprises extérieures. Il s'agit d'éviter la récidive et de favoriser la réinsertion. Cet objectif est louable. Néanmoins, le texte de loi prévoit la mise en place de droits sociaux pour les détenus. Nous ne contestons pas cette nécessité, mais nous craignons que le coût supplémentaire qui devrait en résulter ne dissuade les entreprises. C'est pourquoi nous proposerons d'élargir l'habilitation à légiférer par ordonnance.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Ce texte destiné à favoriser la confiance de nos concitoyens dans la justice ne nous semble pas atteindre cet objectif : il ne concerne pas la juridiction du quotidien ni l'exécution des peines. D'une certaine manière, il survient à contretemps. Paradoxalement, il utilise les marges de manœuvre budgétaires obtenues par le garde des sceaux en 2021 et en 2022 pour apporter de la complexité.

Ce texte ne comprend pas de dispositions en matière de simplification – c'est plutôt l'inverse. Nous aurions pu, avec Agnès Canayer, faire des propositions, mais nous nous sommes abstenus en raison de l'effet domino d'un tel exercice. Quoi qu'il en soit, je ne vous cache pas que la demande adressée par le Président de la République à la Chancellerie d'engager une réforme de la procédure pénale en trois mois me paraît relever des travaux d'Hercule !

Par ailleurs, nous n'étions pas opposés à un recours plus large aux amendes forfaitaires délictuelles. Or le ministre de l'intérieur et le Président de la République hier ont annoncé que cette disposition figurerait dans le texte sur la responsabilité pénale, qui change de nature. Il faut être raisonnable et ne pas croiser les textes.

Les deux principaux sujets que j'aborderai sont la question des enquêtes préliminaires et celle du secret professionnel des avocats.

Les enquêtes préliminaires ne peuvent pas être éternelles dans notre pays. Il n'est pas convenable que certaines d'entre elles durent plus de cinq ans. Par ailleurs, *quid* de la personne mise en cause, qui dispose de peu d'informations ? Ce texte prévoit donc l'ouverture de modalités dites du contradictoire dans un certain nombre de cas. Enfin, l'Assemblée nationale a voulu donner un caractère intégral et absolu au secret professionnel des avocats. Ce secret professionnel, qui est défini dans une loi de 1971, a été conçu comme lié au secret de la défense et non pas comme lié à la liberté de conseiller. Après un mouvement assez fort du Conseil national des Barreaux, qui s'est inquiété d'un arrêt de la Cour de cassation dans une affaire de concurrence, l'Assemblée nationale a décidé d'opter pour un secret professionnel extrêmement large.

Nous sommes tous d'accord pour réduire le délai des enquêtes. Certaines durent depuis des années pour des raisons diverses, qui vont des délais nécessaires pour obtenir des actes réalisés à l'étranger au manque d'enquêteurs judiciaires. Le ministre de l'intérieur a annoncé l'été dernier qu'il manquait 5 000 officiers de police judiciaire (OPJ). Or, pour former plus rapidement des OPJ, le ministère veut simplifier le concours et supprimer l'oral. Nous sommes dubitatifs...

Bref, le manque d'OPJ associé à la volonté de réduire la durée des enquêtes peut conduire à des difficultés allant de la renonciation aux poursuites à la présentation de dossiers mal ficelés, en passant par des ouvertures systématiques d'instruction.

Par ailleurs, deux dérogations sont prévues dans le texte : le terrorisme et la criminalité et la délinquance organisées. Dans la pratique, les enquêtes les plus longues sont celles qui concernent l'économique et le financier. Il serait dangereux, l'objectif étant la défense du contrat social et républicain, de réduire les délais d'enquête en matière de fraude fiscale, de blanchiment de capitaux et de corruption, surtout à un moment où notre pays ne cesse de dire qu'il est dans l'attente d'une régulation internationale plus importante.

Dans le débat sur les amendements, nous insisterons sur un certain nombre de points. Pour simplifier la procédure d'enquête, il ne faut pas retenir la présence de l'avocat lors des perquisitions. Par ailleurs, il convient de tirer les conséquences des travaux menés par le Sénat sur la définition de la prise illégale d'intérêts – impartialité, objectivité, indépendance – pour sortir d'un système où les élus locaux peuvent être incriminés pour des motifs purement formels. Notre proposition est claire et argumentée. Il nous paraît normal d'ouvrir le débat.

Pour en revenir à l'ouverture au contradictoire lors de l'enquête préliminaire, le texte prévoit que dès lors que l'affaire concernant M. Untel a fait l'objet d'une fuite dans la presse, il a accès au dossier pour pouvoir se défendre. Nous sommes face à deux approches : soit, puissant de ce monde, vous organisez une fuite et obtenez le contradictoire, soit la procédure dure des années et, mis en cause, vous n'en connaissez ni les tenants ni les aboutissants et il vous est impossible de vous défendre médiatiquement. Avec Agnès Canayer, nous nous sommes interrogés et avons renoncé à vous présenter un amendement. Nous restons ouverts à la discussion sur ce point.

Concernant les remises de peine, la Chancellerie propose de revenir au système antérieur à la loi Perben II de 2004 : les remises de peine devront tenir compte des mérites du détenu et non plus être, au moins partiellement, automatiques. Il n'est pas certain que l'administration pénitentiaire ait toujours la capacité d'évaluer ces mérites. Cependant, cette proposition a l'avantage d'être claire dans l'esprit de nos concitoyens.

Enfin, le texte comporte un volet important sur la déontologie : toutes les professions juridiques réglementées seront, à terme, dotées d'un code de déontologie et d'un collège chargé de le faire respecter. Une première phase de conciliation serait organisée avant une procédure devant une juridiction disciplinaire dont le président, un magistrat, filtrerait les recours anormaux et où les professionnels seraient majoritaires. Cela nous paraît très honorablement rédigé. Après concertation, toutes les professions, sauf celle d'avocat, sont d'accord.

M. Hussein Bourgi. – Je remercie les rapporteurs pour la qualité des auditions qui, pour certaines, ont pallié l'absence de concertation du garde des sceaux.

Le contexte est particulier, après les annonces de ces derniers jours et une proposition de loi relative à l'efficacité de la justice de proximité, il y a quelques mois. Plutôt que d'instaurer la confiance, ces annonces créent un climat de fébrilité et d'instabilité pour les acteurs de la justice, dont certains ont exprimé leur ressenti lors de la visite du garde des sceaux dans mon département de l'Hérault. La confiance ne se décrète ni ne se proclame : elle se construit.

Ce texte est une addition de mesures techniques sans enjeu réel, de réformes beaucoup plus structurelles comme la généralisation des cours criminelles alors même qu'une expérimentation est en cours, de propositions discutables comme l'enregistrement et la diffusion des audiences à la télévision. Il y a un paradoxe à vouloir rapprocher la justice des Français en la faisant entrer dans leur salon, tout en les évinçant des cours criminelles, que le ministre souhaite généraliser.

La réduction des délais d'enquête préliminaire est louable à condition de conserver des garde-fous. La lutte contre la délinquance économique et financière impose des investigations très complètes, en France, mais aussi et surtout à l'étranger.

Ce projet de loi fait l'impasse sur le contentieux civil ; or c'est celui qui concerne le plus de Françaises et de Français.

Ce n'est pas la réforme de la justice que l'on aurait pu espérer ; c'est une addition, en fin de quinquennat, de mesures et de mesurette, dont certaines sont très clivantes, comme la définition de la prise illégale d'intérêts.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – La justice des vraies gens, c'est la justice civile et la justice sociale. Prétendre conforter la confiance en l'institution judiciaire en ne s'attaquant qu'à la justice pénale est totalement déséquilibré.

Les propositions des rapporteurs vont, pour beaucoup d'entre elles, dans le bon sens, mais plusieurs sujets posent question. Pourquoi une extension des cours criminelles sans attendre le bilan de l'expérimentation dont elles font l'objet ? Nous ne comprenons pas cette précipitation et sommes favorables à la prolongation de l'expérimentation.

Personnellement, je suis défavorable à l'enregistrement vidéo de ce qui se passe dans le cabinet du juge d'instruction. En réalité, cette mesure a vocation à régulariser ce qui existe déjà, sans cadre. Pour autant, il est très compliqué d'instaurer ce droit au préjudice des parties, y compris si elles donnent leur autorisation. Une personne convoquée par le juge a sans doute d'autres préoccupations que l'éventuelle diffusion future des images.

Les propositions des rapporteurs sur la longueur de certaines enquêtes préliminaires sont bienvenues. Cette longueur, qui pose problème, ne sera réglée que par un nombre suffisant d'officiers de police judiciaire, non par la loi. Tout ce qui renforce le contradictoire est sans doute la solution. Sortir du champ de la limitation de la durée des enquêtes préliminaires les cas de demande d'entraide internationale est une bonne chose.

Quelque 18 % des poursuites pénales font l'objet d'un rappel à loi. Il est dommage que les rapporteurs aient retiré leur amendement à ce sujet. Il faut maintenir ce type de réponse.

Je n'ai pas compris les propos de Philippe Bonnacarrère concernant la fin des crédits automatiques de réduction de peine. La loi Perben II avait rendu les choses beaucoup plus fluides. Le problème est que les gens n'y comprennent rien. Pour dissiper l'incompréhension suscitée par une sortie au bout de quatre ans d'emprisonnement d'une personne condamnée à dix ans, nous proposons que la durée effectuée en cas de réduction de peine soit verbalisée dès le prononcé de la peine. Il n'y aurait ainsi pas de double échelle.

Je défends les crédits automatiques, car les juges de l'application des peines n'auront jamais le temps de prendre ces décisions. Dominique Perben, qui n'était pas laxiste, les a introduits pour une bonne raison.

Éric Dupond-Moretti mène un combat sur les garanties procédurales apportées aux avocats. Le Conseil d'État l'a relevé : d'autres catégories pourraient pertinemment bénéficier du même type de protection, notamment les journalistes. Il y aurait lieu d'y revenir.

Je constate que la juridiction unique des injonctions de payer disparaît.

Enfin, les rapporteurs sont audacieux sur la prise illégale d'intérêts. La manœuvre est visible.

Merci aux rapporteurs de leur travail. Nous serons d'accord sur certains points, moins sur d'autres, et nous formulerons sans doute des propositions complémentaires.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Ce projet de loi complète six textes précédents et la forte augmentation du budget de la justice au cours du quinquennat.

Je salue la qualité du travail des rapporteurs. Ils paraissent approuver l'esprit et les principaux apports du texte, notamment la nécessité d'ouvrir les possibilités d'enregistrement et de diffusion des audiences sous réserve de garanties ; la nécessité d'ouvrir les enquêtes préliminaires au contradictoire et de les encadrer dans le temps en ménageant des exceptions, sujet sur lequel notre groupe a déposé un amendement ; le renforcement de la protection du secret de l'enquête et de l'instruction ; la limitation de la détention provisoire ; la suppression de l'automatisme des crédits de réduction de peine ; l'extension aux activités de conseil de la protection du secret professionnel de l'avocat, sous réserve de garanties supplémentaires ; le rétablissement de la minorité de faveur pour les procès devant la cour d'assises ; la nécessité de remplacer le rappel à la loi ; la création d'un contrat d'emploi en détention pour favoriser l'insertion professionnelle des condamnés ; la révision et l'harmonisation de la déontologie et de la discipline des professions du droit.

Les débats se poursuivront, bien évidemment. Il faudra bien ajuster les dérogations à l'ouverture de l'enquête préliminaire au contradictoire et à sa durée de droit

commun afin que cet encadrement dans le temps ne soit pas privé d'objet, tout en intégrant bien les spécificités de la lutte contre la délinquance économique et financière internationale.

Nous devons trouver les bons contours de la mesure remplaçant le rappel à la loi ; mettre en balance l'opportunité d'un allongement d'un an de l'expérimentation des cours criminelles et celle d'une généralisation.

La démarche des rapporteurs est constructive et paraît rejoindre les principaux objectifs du projet de loi qui fonde le renforcement de la confiance dans l'institution judiciaire, sur la familiarisation des Français avec le fonctionnement de la justice ; sur le renforcement des droits des justiciables et de la défense ; sur le fondement du sens de la peine et des perspectives de réinsertion du détenu pour une meilleure prévention de la récidive et sur la révision de la déontologie et de la discipline des professions du droit. C'est pourquoi notre groupe est globalement favorable à la version des rapporteurs, sous réserve du sort de certains amendements.

Mme Éliane Assassi. – Merci aux rapporteurs pour leur travail. Je suis sensible à quelques-unes de leurs propositions. Je regrette, comme vingt-trois associations et organisations, l'engagement de la procédure accélérée sur un tel texte. Je regrette aussi l'absence de concertation avec les professionnels de la justice.

Ce projet de loi contient des mesures intéressantes comme le contrat d'emploi pénitentiaire et le renforcement du contradictoire au cours de l'enquête préliminaire, mais d'autres sont dangereuses comme l'enregistrement des audiences, qui aurait pu remplir une fonction pédagogique, mais glisse vers la justice spectacle.

Ce texte censé rétablir la confiance de nos concitoyennes et concitoyens dans l'institution judiciaire prend hélas ! la direction inverse avec la généralisation des cours criminelles départementales, qui acte la suppression des cours d'assises et des jurés populaires dans la plupart des affaires.

Les mesures encadrant le travail des détenus vont plutôt dans le bon sens même si elles sont inabouties. Mais la quasi-totalité des autres mesures est ancrée dans une logique sécuritaire contestable. Ainsi, la fin des crédits de réduction de peine aura pour conséquence l'augmentation du nombre de personnes détenues alors que la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme en raison de sa surpopulation carcérale. Il aurait plutôt fallu une réforme globale de l'échelle des peines.

Nous sommes opposés aux mesures gouvernementales ajoutées à la hâte à l'Assemblée nationale concernant le rappel à la loi, la peine de sûreté et la limitation des réductions de peine pour les agresseurs des forces de l'ordre.

Je veux enfin relever l'absence de la justice civile dans un texte censé réconcilier le peuple et l'institution judiciaire.

Mme Dominique Vérien. – Je salue le travail des rapporteurs qui semblent nous dire que le titre ronflant du projet de loi est trop ambitieux. Finalement, ce texte contient peu d'éléments qui rendent confiance : pas de simplification de la procédure, pas de création de lien entre justice et cité, avec un oubli total de la justice civile... C'est plutôt de la communication, avec la possibilité de filmer les audiences. Si garder une trace filmée de procès importants peut se comprendre, nous le savons, les propos ne sont pas aussi libres en

cas de captation. Il n'est peut-être pas nécessaire d'importer la contrainte de la caméra au sein des audiences.

La suppression du rappel à la loi est contreproductive. Il constitue une première étape, une injonction symbolique pour des personnes confrontées à la justice pour la première fois, afin d'éviter de les faire entrer dans un cursus judiciaire. Quoi que l'on en pense, la majorité de ces personnes sont impressionnées par ce rappel à la loi, qui pourrait être effectué par des magistrats.

La réduction du temps d'enquête préliminaire me semble aussi relever de la communication. Disposer du nombre suffisant de policiers enquêteurs ne relève pas de la Chancellerie. Dans le domaine financier, l'existence d'un compte à l'étranger est quasi systématique, ce qui allonge les délais. Les enquêtes ne seront pas finies et pour éviter qu'elles ne s'éteignent, des instructions seront ouvertes. Cela en reportera la responsabilité sur le juge d'instruction.

Je pensais que magistrats et directeurs de prison nous expliqueraient que la suppression des réductions automatiques de peines serait impossible, mais ils semblent au contraire en demande. C'est plutôt positif.

La création d'un contrat de travail pour les prisonniers paraît normale. Je salue les amendements des rapporteurs sur ce sujet.

Je suivrai les rapporteurs.

M. François Bonhomme. – Je partage l'objectif et je comprends la difficulté de modifier les conditions de l'enquête préliminaire.

Je suis inquiet des mesures affectant le secret professionnel des avocats en matière de conseil. À l'article 3, n'ouvre-t-on pas la boîte de Pandore, vers un démantèlement de ce secret ? Celui-ci devrait être absolu. Imagine-t-on un médecin soumis à un secret professionnel à géométrie variable ? Je rappelle qu'en l'état actuel, le secret n'empêche pas des avocats d'être poursuivis pour des infractions commises au contact de leur client.

Mme Nathalie Goulet. – Ce texte porte une sacrée contradiction : il parle de confiance tout en faiblissant sur la criminalité et la délinquance financières. Le compte n'y est pas.

Sur le contradictoire et la présomption d'innocence, le texte n'est pas complet. Je sais à titre personnel ce que c'est que d'être visée dans une affaire sordide dans laquelle je n'étais pour rien et dont les journaux se sont emparés pendant des mois. Sans dispositif extrêmement ferme sur le droit de la presse, ce texte ne servira pas à grand-chose. Certes, le contradictoire sera ouvert, ce qui sera beaucoup mieux, mais la question de la violation de la présomption d'innocence ne sera pas réglée. On peut attaquer en diffamation, mais le décalage temporel est tel que le mal est fait.

Ce texte ne prévoit rien sur le droit des victimes. C'est pourtant important dans la confiance accordée à la justice. Je regrette également l'absence de dispositif relatif à la justice civile.

Mme Françoise Gatel. – Je remercie très sincèrement les rapporteurs pour ce travail sur un texte dont le titre est très ambitieux. Nos concitoyens doivent pouvoir avoir

confiance en la justice. La société doit aussi être en phase avec une justice dont le pouvoir est très important.

Je voudrais d'abord évoquer le contrat de travail des détenus : mon département d'Ille-et-Vilaine accueille une maison centrale de femmes dont certaines ont commis des crimes extrêmement graves à caractère familial. Elles observent de très longues peines et se retrouvent totalement isolées de leurs familles et délaissées. Le problème est leur capacité, une fois libérées, à vivre en autonomie et à construire une nouvelle vie loin de leur famille. On nous parle beaucoup de la réforme des retraites : il faudra aborder le sujet de la protection sociale des détenus.

Je suis l'avis des rapporteurs sur la présence des avocats lors des perquisitions. L'exigence de confiance doit se doubler d'une capacité à rendre la justice.

Je remercie particulièrement les rapporteurs de faire suite à notre initiative dans le projet de loi 4D concernant les prises illégales d'intérêts d'élus qui représentent leur collectivité au sein de sociétés d'économie mixte. Le président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), Didier Migaud, lorsqu'il avait été auditionné, avait souligné des excès dans l'application de ce délit. Il faut faire confiance aux élus – ils n'ont aucun passe-droit. Ce sujet sulfureux doit être abordé de manière raisonnée. Le président Migaud nous avait dit que les évolutions votées dans le projet de loi 4D sécurisaient les décisions des élus, mais nous ne pouvions pas aller plus loin sur le volet pénal. C'est pourquoi je soutiens la proposition très courageuse des rapporteurs dans dont nous débattons aujourd'hui.

M. Alain Richard. – Je souhaite mettre en garde les collègues qui ont qualifié le contrat d'emploi pénitentiaire de contrat de travail : il serait problématique de faire basculer l'ensemble du régime de cette activité dans le droit du travail.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les rapporteurs ont-ils demandé au pouvoir exécutif s'il maintenait les États généraux de la justice ? Il est étrange de nous appeler à voter ce projet de loi, en pleine période électorale, avant la tenue d'États généraux, qui seraient peut-être l'occasion d'avoir une déclaration au plus haut niveau de l'État à quelques semaines de l'élection présidentielle... Il serait mieux qu'ils se tiennent sous l'égide du futur président ou de la future présidente de la République.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Ce texte a ce paradoxe d'être un catalogue de mesures tout en omettant beaucoup. Je pense notamment à la justice civile et au droit des victimes.

Merci à Alain Richard de sa précision sur le contrat d'emploi pénitentiaire, qui n'est en effet pas un contrat de travail, mais un lien nouveau, *sui generis*, entre le détenu et l'entreprise. C'est extrêmement clair dans le texte.

Monsieur Sueur, nous avons mené plus de quarante auditions et à chaque fois, nous avons posé une question sur les États généraux de la justice. Nous avons obtenu moues dubitatives ou rires fins. Nous ne sommes pas très éclairés et attendons des annonces.

M. Jean-Pierre Sueur. – Qu'a dit le ministre ?

M. François-Noël Buffet, président. – Il les maintient.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Madame de La Gontrie, nous n’avons peut-être pas une approche enthousiaste quant à la réforme de la réduction des peines, mais nous avons souhaité laisser une chance au nouveau système. Nous avons aussi choisi nos priorités dans ce texte hétérogène.

Monsieur Bonhomme, le texte issu des travaux de l’Assemblée nationale élargit le secret professionnel des avocats, au contraire. On passe d’un secret lié à l’exercice de la défense à un secret professionnel *erga omnes*. Il n’y a pas cependant de secret professionnel absolu dans notre pays. Le secret médical peut être enfreint concernant les mineurs victimes de violences par exemple.

Concernant l’application de l’article 45 de la Constitution, pour le projet de loi ordinaire, nous vous proposons de considérer que le périmètre inclue les dispositions relatives à l’enregistrement et à la diffusion des audiences ; à l’enquête préliminaire et à l’instruction ; au secret professionnel des avocats et aux droits de la défense ; à la cour criminelle départementale et à la cour d’assises ; au rappel à la loi ; aux procédures simplifiées ; à l’exécution des peines ; au service public pénitentiaire ; au statut des magistrats non professionnels ; aux conflits d’intérêts ; à la spécialisation de certaines juridictions ; à la médiation préalable obligatoire en matière administrative ; à la procédure applicable devant les tribunaux administratifs dans le cadre des contentieux dits DALO ; à la déontologie et à la discipline des professions réglementées du droit ; aux titres exécutoires ; au recouvrement de la cotisation annuelle du Conseil national des barreaux ; aux frais irrépétibles ; à la délocalisation des audiences judiciaires.

À l’inverse, nous avons estimé que ne présentaient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé des amendements relatifs à l’indemnisation des victimes d’accident de la route ; à la création d’un nouveau délit d’homicide routier ; à l’aggravation des peines encourues en cas d’agression d’un élu ou d’outrage. Nous vous proposerons donc de les déclarer irrecevables.

M. François-Noël Buffet, président. – Qu’en est-il du projet de loi organique ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Le périmètre inclut les dispositions relatives au statut des magistrats non professionnels et à l’enregistrement et à la diffusion des audiences devant la Cour de justice de la République.

M. Alain Richard. – La possibilité d’amendements relatifs au code pénal n’est pas ouverte. Cela ne correspond pas à ce que nous voulons introduire sur la prise illégale d’intérêts.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – J’indique à M. Richard que le texte contient des dispositions en matière de prise illégale d’intérêts des magistrats. Votre remarque n’en demeure pas moins pertinente.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Ces dispositions ont été introduites par l’Assemblée nationale sans que l’article 45 soit invoqué. Par ailleurs, les règles de perquisition ou d’interception de fadettes font-elles partie du champ ?

M. François-Noël Buffet, président. – Oui.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je rappelle que cette liste est le fruit d’une décision funeste de la Conférence des présidents, qui a cru bon de définir ce sur quoi peuvent porter les amendements.

PROJET DE LOI

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’avis est défavorable sur l’amendement COM-1, qui prévoit la mise en œuvre d’une période d’expérimentation préalable concernant l’enregistrement et la diffusion des audiences et la remise par le Gouvernement d’une évaluation complète du dispositif avant toute généralisation. Nous pensons qu’il faut faire connaître aux Français le fonctionnement de la justice ; par ailleurs l’expérimentation serait en pratique plus opérationnelle car la diffusion n’interviendrait qu’une fois les voies de recours épuisées.

L’amendement COM-1 n’est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-57 a pour objet de préciser la nature du motif d’intérêt public qui peut justifier une autorisation d’enregistrement et de diffusion d’une audience, à savoir tout ce qui est d’ordre pédagogique, informatif, culturel ou scientifique.

L’amendement COM-57 est adopté, de même que l’amendement rédactionnel COM-58.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’avis est défavorable sur l’amendement COM-2 rectifié, qui vise à interdire l’enregistrement d’une audience lorsque la victime est un mineur âgé de moins de treize ans. Les mineurs sont protégés de manière absolue au stade de la diffusion : toute diffusion de leur image et de tout élément d’identification serait interdite.

L’amendement COM-2 rectifié n’est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-3 vise à garantir le respect de la confidentialité des échanges entre l’avocat et son client lors de l’enregistrement. Nous sommes d’accord sur le principe, mais il conviendrait de modifier la rédaction et l’imputation pour viser l’alinéa 9. Dans l’attente, l’avis est défavorable.

L’amendement COM-3 n’est pas adopté.

L’amendement rédactionnel COM-59 est adopté

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-60 tend à préciser qu’un magistrat siégeant seul ou le juge d’instruction peut suspendre ou arrêter l’enregistrement.

L’amendement COM-60 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’avis est favorable sur l’amendement COM-50 rectifié, qui prévoit que la décision de suspendre ou d’arrêter l’enregistrement est une décision d’administration judiciaire insusceptible de recours.

L’amendement COM-50 rectifié est adopté, de même que l’amendement rédactionnel COM-61.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-62 tend à interdire que les parties ou les personnes enregistrées reçoivent des propositions de rémunération pour donner leur accord à l’enregistrement ou à la diffusion de leur image.

L’amendement COM-62 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’avis est défavorable sur l’amendement COM-4, qui tend à interdire les enregistrements d’audiences intervenant au cours d’une enquête ou d’une instruction en cas de non-lieu ou d’arrêt des poursuites, ce qui est contraire à l’objectif de pédagogie.

L’amendement COM-4 n’est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’avis est défavorable sur l’amendement COM-5, qui tend à autoriser la saisie du matériel ayant permis de diffuser illégalement les audiences de procès et à doubler les peines encourues en cas de récidive de diffusion illégale de ces audiences. Il paraît compliqué de saisir le matériel de diffusion, notamment quand celle-ci se fait par satellite. Quant à la récidive, elle est déjà prévue par le code pénal.

L’amendement COM-5 n’est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-63 vise à donner la possibilité à la victime d’être à l’origine des poursuites pour diffusion illicite de l’enregistrement d’une audience.

L’amendement COM-63 est adopté.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Il serait bon de connaître la position globale de la commission. Ainsi, le Conseil d’État, dans son avis, a indiqué que certaines juridictions n’étaient pas concernées, notamment le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République (CJR). Il ne faudrait pas que, lors de l’examen du texte en séance, vous nous indiquiez que tel ou tel amendement est contraire à la position de la commission.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – C’est le projet de loi organique qui traite le cas de la CJR. S’agissant du Conseil constitutionnel, les audiences d’examen des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) sont retransmises et disponibles en ligne. Nous allons regarder de plus près ce qu’il en est concernant son activité en tant que juge de l’élection.

Article 2

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L’avis est défavorable sur l’amendement COM-6, qui vise à ce que les nullités ne s’appliquent pas si l’enquête porte sur des faits de terrorisme ou si elle concerne une agression commise sur un mineur ou sur une personne dépositaire de l’autorité publique. Dans le cas d’une agression d’un policier, d’un magistrat ou d’un élu, l’affaire soit sera traitée en comparution immédiate, soit fera l’objet

d'une instruction. Si celle-ci dure plus de trois ans, c'est que, manifestement, il y a un problème. Les garanties prévues sont donc suffisantes.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

L'amendement de précision COM-64 est adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Compte tenu de nos engagements internationaux et pour préserver notre pacte social, nous devons nous donner les moyens de lutter contre les infractions économiques et financières. La Chancellerie entend réduire à trois ans maximum la durée des enquêtes préliminaires, en limitant les dérogations possibles. Nous vous proposons d'ajouter à ces exceptions certaines infractions à caractère économique et financier. Nous avons dans un premier temps envisagé de viser les infractions relevant de la compétence du parquet national financier (PNF), ce qui aurait exclu les affaires de fraude fiscale, de corruption ou de trafic d'influence traitées par les parquets de droit commun. C'est ce que vise à éviter l'amendement COM-65 de la commission. L'avis est défavorable sur les amendements COM-41 et COM-56 rectifié ; demande de retrait de l'amendement COM-36.

Mme Nathalie Goulet. – Je soutiens l'amendement de la commission. Des amendements relatifs au PNF tomberaient-ils sous le coup de l'article 45 de la Constitution ?

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Nous n'avons pas voulu viser les manipulations sur les marchés financiers ou le contentieux de la concurrence, qui entrent dans le champ de compétences du PNF mais qui portent une atteinte moindre, si je puis dire, au contrat républicain que les autres infractions mentionnées plus haut. Nous avons également voulu éviter un débat « pour ou contre le PNF ».

Mme Dominique Vérien. – Je retire mon amendement.

L'amendement COM-36 est retiré.

Les amendements COM-41 et COM-56 rectifié ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-65 est adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-66 prévoit que le délai qui encadre la durée de l'enquête préliminaire est suspendu en cas de demande d'entraide judiciaire internationale. Cela étant, si la disposition proposée par la commission à l'amendement précédent est retenue dans le texte définitif, le présent amendement perdra sans doute de son utilité.

M. Thani Mohamed Soilihi. – L'adoption de cet amendement, cumulé aux dérogations prévues à la durée maximale des enquêtes préliminaires, ne risque-t-elle pas de priver d'effet l'article 2 ?

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Certains pays ne sont plus du tout coopératifs, par exemple Hong Kong, qui a suspendu toute coopération internationale. Nous pensons qu'il faut viser avant tout la fraude fiscale et le blanchiment de capitaux. S'il apparaît que l'amendement COM-65 couvre la quasi-totalité des demandes d'entraide internationale, nous pourrions revenir sur l'amendement COM-66.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Nous sommes très favorables à cet amendement. Les enquêtes fiscales ne sont pas seules à faire l’objet de demandes d’entraide internationale : je vous renvoie aux biens mal acquis. Je suggère d’ailleurs d’employer le mot « suspendre » plutôt que la locution « ne pas tenir compte ».

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Notre souci est de ne pas charger les magistrats instructeurs à l’excès. Sur la question des biens mal acquis, je n’imagine pas qu’un dossier de ce type soit traité uniquement par le biais d’une enquête préliminaire. Dès lors qu’une instruction est lancée, le délai raisonnable au sens de la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) s’applique.

Mme Nathalie Goulet. – Je suis moi aussi très favorable à cet amendement. Raccourcir les délais n’est jamais une bonne chose.

L’amendement COM-66 est adopté.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L’avis est défavorable sur l’amendement COM-7. La disposition proposée compliquerait le travail des enquêteurs, qui disposent d’un temps limité au cours de la garde à vue. De même, la consultation du dossier par le prévenu et son conseil nécessitera également du temps. Or nous considérons qu’il ne faut pas réduire le temps de l’enquête.

L’amendement COM-7 n’est pas adopté, non plus que les amendements COM-8 et COM-44.

L’amendement de coordination COM-68 est adopté.

Article 3

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Nous en venons au secret professionnel de l’avocat, élément essentiel des droits de la défense qui ont valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel n’a jamais demandé que le respect du secret professionnel de l’avocat soit étendu à celui du conseil, non plus que la CEDH et la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE). Si la France devait garantir le respect du secret professionnel du conseil, elle irait plus loin que les autres pays européens. Cette extension proposée par les avocats, adoptée par l’ensemble des groupes de l’Assemblée nationale, est une réaction à un arrêt de la Cour de cassation rendu dans une affaire de droit de la concurrence, qui a suscité quelques inquiétudes. Nous sommes favorables à cette extension, mais nous nous interrogeons sur sa limitation. Je rappelle que les montages révélés par les Panama Papers ou les LuxLeaks sont assurés par des cabinets d’avocats, notamment des cabinets étrangers ayant des antennes en France. Alors que nous allons vers une plus grande régulation à l’échelle internationale, nous trouvons excessif un secret professionnel absolu et suggérons, par parallèle avec ce que nous avons proposé précédemment, que le secret professionnel de conseil de l’avocat soit inopposable en matière de fraude fiscale, de corruption et de trafic d’influence en France comme à l’étranger, ainsi qu’en matière de blanchiment de ces délits. En tout état de cause, je rappelle que si l’infraction est commise par l’avocat ou s’il en est complice, le secret professionnel n’est par définition pas opposable.

Mme Nathalie Goulet. – N’avons-nous pas déjà voté cette disposition en transcrivant en droit français une directive européenne ?

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Pas à notre connaissance.

L'amendement COM-69 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-70.

M. François-Noël Buffet, président. – L'amendement COM-9 a été retiré.

L'amendement de cohérence COM-71 est adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Les amendements identiques COM-72 et COM-31 visent à supprimer les dispositions relatives à la présence de l'avocat lors des perquisitions. Non seulement cette disposition serait complexe à mettre en œuvre, mais encore, en l'absence de débat contradictoire à ce stade, cette présence ne nous paraît pas indispensable. Si les enquêteurs souhaitent, au cours d'une perquisition, procéder à une audition, alors l'avocat peut être présent ; il serait excessif de l'encadrer encore davantage.

Chacun a à cœur de simplifier l'enquête pénale ; il serait paradoxal de la rendre encore plus complexe.

Les amendements COM-72 et COM-31 sont adoptés.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Cet article prévoit notamment les modalités de mise en œuvre des interceptions de communication, des réquisitions de données de connexion, etc. de l'avocat. Ces actions sont déjà encadrées par le code de procédure pénale pour un certain nombre de professions : non seulement les avocats, mais aussi les huissiers, les notaires, les journalistes. Or le présent texte prévoit de renforcer cet encadrement pour les seuls avocats, curiosité relevée par le Conseil d'État. Qu'en est-il des journalistes ? Nous déposerons des amendements en séance publique. En tout cas, la République des avocats s'est reconstituée à l'Assemblée nationale...

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Le texte durcit les conditions de mise en œuvre d'une perquisition chez un avocat et de consultation de leurs fichiers. En effet, il existe un risque de rupture d'égalité avec les autres professions. Nous avons accru la protection du secret professionnel des avocats, et, de fait, les autres professions judiciaires ayant une activité de conseil pourraient réclamer elles aussi une telle extension. Je ne doute pas que les avocats demanderont à aller plus loin encore dans cette protection lors de l'examen du texte en séance en incluant les affaires de blanchiment, de corruption et de fraude fiscale. Prenons garde à la multiplication des dérogations au regard du respect du principe d'égalité devant la loi. Il faut trouver un équilibre.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je ne propose pas une révolution ; on ne peut tout simplement pas exclure les journalistes de ces mécanismes de protection.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – En matière de droit de la presse, il faut être prudent vu la complexité de la matière.

Article 5

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L’avis est favorable sur l’amendement COM-10 de suppression de l’article. L’article 5 dispose que « les décisions prolongeant la détention provisoire au-delà de huit mois ou rejetant une demande de mise en liberté concernant une détention de plus de huit mois doivent également comporter l’énoncé des considérations de fait sur le caractère insuffisant des obligations de l’assignation à résidence avec surveillance électronique mobile ». Nous émettons deux réserves : il n’est pas toujours possible de recourir au bracelet électronique ou à l’assignation à résidence ; c’est une charge supplémentaire pour les magistrats.

L’amendement COM-10 est adopté.

Article 6

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L’amendement COM-74 tire les conséquences de la QPC du 23 avril 2021 du Conseil constitutionnel relative à la purge des nullités prévue devant la cour d’assises.

L’amendement COM-74 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-75 permet la désignation à la cour d’assises de juges de tous les tribunaux du ressort de la cour d’appel. Il précise également que les magistrats exerçant à titre temporaire (MTT) ne peuvent être désignés que dans les cours d’assises statuant en premier ressort, ces magistrats ne pouvant siéger en appel.

L’amendement COM-75 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Certains présidents de cour d’assises organisent une réunion préparatoire pour préparer la tenue du procès. L’Assemblée nationale a souhaité la rendre obligatoire. L’amendement COM-76 vise à rendre la tenue de cette audience facultative et procède à une modification terminologique en remplaçant le terme « d’audience » par celui de « réunion ».

L’amendement COM-76 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-77 vise à faire passer de six à sept voix la majorité requise pour que la cour d’assises prononce la peine maximale encourue.

L’amendement COM-77 est adopté.

Article 6 bis (nouveau)

L’amendement de coordination COM-73 est adopté.

Article 6 ter (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-78 apporte plusieurs modifications techniques au dispositif adopté par l’Assemblée nationale prévoyant la création d’un ou plusieurs pôles spécialisés dans le traitement des crimes sériels, complexes ou non

élucidés et prévoyant l'enregistrement au fichier national des empreintes génétiques (FNAEG) de celles concernant ces crimes, notamment en limitant la spécialisation à un seul tribunal judiciaire et en permettant l'affectation d'officiers de police judiciaire au sein de ces juridictions spécialisées.

L'amendement COM-78 est adopté.

Article 7

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Retrait ou avis défavorable sur l'amendement COM-11 tendant à supprimer l'article 7, qui prévoit la généralisation des cours criminelles départementales. Par notre amendement COM-79, nous proposons de prolonger leur expérimentation jusqu'en mai 2023.

Mme Valérie Boyer. – N'ayant pu intervenir tout à l'heure, je reviens très rapidement sur la question du secret des échanges entre un avocat et son client, pour dire que celui-ci est très important. En outre, je regrette que mon amendement COM-6 n'ait pas été retenu.

Je retire mon amendement COM-11.

L'amendement COM-11 est retiré.

L'amendement COM-79 est adopté.

Article 8

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-80 tend à supprimer l'article 8, qui permet aux avocats honoraires de participer aux cours d'assises et cours criminelles en tant que juges assesseurs. Ils le peuvent déjà en tant que magistrats à titre temporaire (MTT)

L'amendement COM-80 est adopté.

Article 9

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-81 tire les conséquences de la QPC du 21 juillet 2021, qui concerne les voies de recours en cas de demande de confusion de peines.

L'amendement COM-81 est adopté, de même que l'amendement de précision COM-82.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'avis est défavorable sur l'amendement COM-12, qui vise à supprimer la libération sous contrainte (LSC) de plein droit trois mois avant la fin de leur peine des personnes condamnées à une courte peine, deux ans maximum. Il nous a paru que cela irait à l'encontre de l'objectif de réinsertion, sans parler des conséquences sur les effectifs de la population carcérale. Néanmoins, nous proposons, par notre amendement COM-83 de mieux encadrer cette LSC en permettant au juge de la refuser s'il estime qu'il existe un risque de récidive.

Mme Valérie Boyer. – J’espère que le risque de récidive est déjà pris en compte ! Le contraire serait curieux... Toujours est-il que je maintiens mon amendement. Soit on change les peines, soit on les applique différemment, en particulier les courtes peines, en revenant en particulier sur le caractère automatique de la réduction des peines.

L’amendement COM-12 n’est pas adopté.

L’amendement COM-83 est adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L’avis est défavorable sur l’amendement COM-13, qui vise à exclure du droit à la LSC des détenus présentant des signes de radicalisation religieuse. La LSC porte sur de courtes peines, dont sont exclus, par définition, les condamnés pour faits de terrorisme. Par ailleurs, c’est le magistrat qui apprécie. En outre, le nombre de LSC est très faible.

L’amendement COM-13 n’est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L’avis est défavorable sur l’amendement COM-14, qui vise à réduire de moitié les remises de peine pouvant être accordées. Cet amendement aurait un impact majeur sur la surpopulation carcérale, et les nouvelles places de prison ne peuvent pas se créer par l’opération du Saint-Esprit ! Nous demandons à Valérie Boyer non pas de renoncer à ses convictions, mais d’être moins disruptive...

Mme Valérie Boyer. – Je n’entends pas être disruptive, mais je ne comprends pas qu’on puisse rendre la justice à l’aune des places disponibles en prison. Autrement dit, les peines prononcées doivent être celles qui sont prévues par la loi, et le nombre de places de prison doit être adapté en conséquence.

Même si, quand on fait la loi, on peut poser un principe de réalité, il ne peut s’agir d’un argument. Les peines de prison doivent s’adapter, d’une part, aux promesses faites et, d’autre part, à nos besoins.

Ce texte s’intitule « Confiance dans l’institution judiciaire ». Comment avoir confiance dans la justice si les peines sont rendues en fonction des places disponibles en prison ? Il faut changer de paradigme ! Ce n’est pas de la disruptivité ! C’est répondre aux engagements politiques, ainsi qu’aux besoins de notre pays.

L’amendement COM-14 n’est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l’amendement COM-15, qui vise à supprimer les remises de peine pour les détenus qui refusent les soins.

Mme Valérie Boyer. – Il s’agit d’un sujet majeur, traité en partie dans ce texte. Pourquoi une personne refusant les injonctions de soins bénéficierait-elle de réductions de peine ? Au demeurant, je redéposerai cet amendement en séance.

M. François-Noël Buffet, président. Sur le fond, je pense que tel est déjà le cas aujourd’hui. Aucun juge de l’application des peines ne remettra en liberté quelqu’un qui refuse de se faire soigner.

Mme Valérie Boyer. – Certes, mais il paraît important de le préciser dans la loi.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Nous sommes également défavorables à l'amendement COM-16.

Mme Valérie Boyer. – Je regrette qu'on n'envoie pas un message supplémentaire aux forces de l'ordre, qui en ont bien besoin !

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – On comprend bien la logique du signal pour les policiers. Les remises de peine concernant les infractions commises à l'égard de policiers ou de gendarmes ont cependant déjà été traitées lors de la loi pour une sécurité globale, dans le cadre duquel le Sénat avait trouvé un accord avec l'Assemblée nationale.

L'adoption de cet amendement reviendrait à remettre en cause cet équilibre, à quelques mois d'intervalle. C'est la raison pour laquelle j'y suis défavorable.

L'amendement COM-16 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-17, COM-18, COM-42.

L'amendement rédactionnel COM-84 est adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-85 tire les conséquences de la décision QPC n° 2021-905 du 7 mai 2021.

L'amendement COM-85 est adopté.

Article additionnel après l'article 9

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Concernant l'amendement COM-19 de Mme Boyer, il s'agit de revenir sur une disposition entrée en vigueur en 2020 concernant les peines d'emprisonnement de moins de six mois, qui doivent être exécutées sous le régime de la détention à domicile, de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur.

Si ces modalités ne sont pas adaptées, le tribunal a la possibilité, pour éviter l'application d'un tel dispositif, de condamner à une peine de six mois et un jour. Nous avons le sentiment que les magistrats disposent de toutes les marges de manœuvre pour traiter ce sujet et sommes donc défavorables à cet amendement.

L'amendement COM-19 n'est pas adopté.

Article 10

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Cet article est un catalogue de mesures très techniques tirant notamment les conséquences d'un certain nombre de décisions relatives à des QPC.

Tel est l'objectif de l'amendement COM-86, qui est relatif au rétablissement de la notification du droit au silence. S'il était adopté, l'amendement COM-48 rectifié *bis* serait satisfait.

L'amendement COM-86 est adopté ; l'amendement COM-48 rectifié bis devient sans objet.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-88 de simplification vise à étendre la possibilité de signification des actes de procédure par voie électronique pour les prévenus ou condamnés non détenus.

L'amendement COM-88 est adopté.

L'amendement COM-32 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-89 vise à corriger des erreurs au sein du code de la justice pénale des mineurs.

L'amendement COM-89 est adopté.

Articles additionnels après l'article 10

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-24 tend à remplacer la possibilité d'être aidée par une association agréée par la possibilité d'être aidée par l'association de son choix si elle intervient sans contrepartie financière. L'agrément nous paraît constituer une solide garantie qu'il serait risqué de faire disparaître.

L'amendement COM-24 n'est pas adopté.

Les amendements COM-25 et COM-26 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-27 n'est pas adopté.

L'amendement COM-28 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-29 permet aux conseils des parties civiles d'être entendus en appel, ce qui nous paraît satisfait.

L'amendement COM-29 n'est pas adopté.

L'amendement COM-43 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-124 tend à rendre obligatoire la présence de l'avocat au côté du mineur en matière d'assistance éducative. Nous sommes défavorables à cet amendement de nature réglementaire.

L'amendement COM-124 n'est pas adopté.

Article 10 bis (nouveau)

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Pour ce qui concerne l’amendement COM-90, il convient d’être très clair. S’agissant du régime de la prise illégale d’intérêts, notre assemblée a mené différents travaux préparatoires, en considérant que la définition de la prise illégale d’intérêts appliquée aux élus locaux souffrait de son caractère formel.

Pour le législateur, il s’agit de sanctionner toutes les atteintes à la probité. L’évolution de la jurisprudence a conduit à ce que des infractions strictement formelles soient aujourd’hui susceptibles d’entraîner une sanction pénale.

Lors de l’examen du projet de loi 4D, nos collègues avaient envisagé de porter cet amendement. Toutefois, le champ d’application de l’article 45 de la Constitution ne l’a pas permis. Sur le sujet de l’article 45, j’ai rappelé tout à l’heure que le statut des magistrats et la prise illégale d’intérêts faisaient l’objet de notre débat et du champ que nous avons à examiner.

Le monde politique est sous le contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui est présidée par Didier Migaud. Ce dernier a constaté que le texte sur la prise illégale d’intérêts ne remplissait pas son rôle, puisqu’il permettait de sanctionner des comportements ne relevant pas d’atteinte à la probité.

Il a alors rédigé la proposition n° 2 de son rapport établi au mois de mai dernier, selon laquelle est sanctionnée non pas la prise d’un intérêt quelconque, mais la prise d’un intérêt « de nature à compromettre l’impartialité, l’indépendance ou l’objectivité de la personne ».

Mi-juillet, le garde des sceaux est mis en examen. Volontairement, en toute responsabilité, nous vous présentons cet amendement, qui nous permettra d’avoir un débat sur ce que nous voulons vraiment : préserver les élus locaux de condamnations pour des éléments ne relevant pas de manquements à la probité.

Ainsi, à Plougastel-Daoulas, voilà quelques mois, une course cycliste a été organisée par l’association de cyclisme local, dont fait partie le maire, ainsi que deux autres élus du conseil municipal. Ils ont été condamnés pour ne pas s’être retirés du conseil municipal au moment où une subvention a été accordée à cette association, alors qu’ils n’avaient pas pris part au vote.

Autre exemple, un conseil municipal a attribué une opération d’aménagement, un éco-quartier, à M. X, qui est un ami du maire. Bien que ce dernier n’en ait tiré aucun avantage personnel, la Cour de cassation a considéré que le fait d’avoir un lien amical suffit à constituer l’infraction, même s’il n’y a aucune atteinte à la probité.

Dernier exemple, un maire adjoint, voulant rendre service, a fourni à la maison de retraite locale, qui est municipale, son vin à prix coûtant. Il a été condamné.

Par extensions successives, des dispositions pénales sanctionnent nos élus locaux, lesquels « n’ont rien fait de mal ».

Cet état de fait a conduit nos collègues à envisager la modification portée par cet amendement. Nous pensons, en conscience, qu’elle sera bénéfique pour notre pays. On risque de nous alerter sur le fait que le garde des sceaux a été mis en examen. Je prends l’entière

responsabilité de cet amendement, que je porte avec Agnès Canayer. Le garde des sceaux n'y a été associé ni de près ni de loin.

Plusieurs solutions s'offrent à nous : maintenir cet amendement ; le retirer purement et simplement en n'assumant pas nos responsabilités vis-à-vis des personnes qui s'engagent dans des mandats communaux ou départementaux, qui pourront être sanctionnés ; ou bien réécrire le texte, en y laissant les termes que j'ai cités précédemment et qui s'appliquent d'ores et déjà pour les magistrats, en prévoyant que la modification ne concernerait ni les ministres ni les hauts fonctionnaires. Ce faisant, la loi perd son caractère général. En arriver, pour des motifs médiatiques, à ne pas donner un caractère général à la loi, nous interroge.

Il nous a paru nécessaire d'ouvrir les termes de la discussion, en vous demandant, mes chers collègues, si vous êtes d'accord pour adopter cette disposition visant simplement à éviter des anomalies concernant les élus locaux. Si vous estimez qu'à notre époque il convient de ne laisser aucune place au soupçon, nous présenterons un amendement visant uniquement les élus locaux, ce qui ferait perdre à la loi son caractère général. Reste la solution de supprimer purement et simplement ces dispositions : le droit classique s'appliquera à l'ensemble des ministres, hauts fonctionnaires et élus locaux et les dispositions « Migaud » ne s'appliqueront qu'aux magistrats.

Sur ce sujet, nous avons un devoir de vérité et de responsabilité.

M. François-Noël Buffet, président. – Nos rapporteurs s'inscrivent dans la logique qui a toujours été celle du Sénat depuis de nombreux mois, de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et du président de la HATVP.

La démarche n'a été engagée que partiellement dans le cadre du projet de loi 4D. Le texte dont nous discutons permet d'envisager une disposition plus large permettant de satisfaire la HATVP et l'AMF. Si le hasard fait que celle-ci percute une situation individuelle, notre travail exige que nous réfléchissions à cette avancée législative. Nous avons tous connu des situations difficiles dans nos territoires.

La rédaction proposée par M. Migaud, qui a été reprise par les rapporteurs, n'introduit ni une irresponsabilité ni une impunité. Tout élu peut faire l'objet de poursuites pénales dès lors qu'il n'est pas impartial ou indépendant ou qu'il n'est pas objectif dans sa décision. Le débat doit être parfaitement clair.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Nous sommes aujourd'hui dans une discussion apaisée et pragmatique. Mais l'histoire n'est pas celle-là ! Nous ne pouvons donc que nous préoccuper de la signification de ce que nous sommes en train de faire, quel que soit notre esprit de responsabilité.

Les exemples que vous avez pris nous ont immédiatement émus. Par cet amendement, il s'agit de passer d'une infraction formelle ayant vocation à jouer un rôle de prévention radicale, instaurant une frontière infranchissable entre l'élu et les décisions prises, à la recherche des faits et de l'intention.

La jurisprudence a évolué. Elle est aujourd'hui difficile à cerner. Pour notre part, à ce stade, nous réservons notre position. Au tout début, il s'agissait de viser l'intérêt personnel patrimonial. Peut-être faudrait-il reprendre ces termes ?

Il s'agit d'un sujet extrêmement délicat. Nous l'examinerons de près. Spontanément, je suis plutôt réservée à l'égard d'une telle évolution.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'observe qu'il s'agit d'une proposition de la HATVP, qui possède une vision des choses.

M. François-Noël Buffet, président. – Chacun interprétera ! Selon moi, la transparence de la discussion est essentielle. Un cas particulier ne peut venir percuter un travail entamé de longue date.

L'amendement COM-90 est adopté.

Article additionnel après l'article 10 ter (nouveau)

L'amendement COM-123 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 11

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-91 vise à réaffirmer l'importance d'un travail partenarial entre l'administration pénitentiaire et Pôle emploi, les missions locales et Cap emploi.

L'amendement COM-91 est adopté.

Article 12

Les amendements rédactionnels COM-92 et COM-93 sont adoptés.

L'amendement COM-35 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-94 vise à préciser le contenu du contrat d'emploi pénitentiaire.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous devons veiller dans nos échanges à nommer ce contrat « contrat d'emploi pénitentiaire » et non pas « contrat de travail » pour éviter tout risque de confusion.

L'amendement COM-94 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-95 tend à introduire une précision sur les heures complémentaires.

L'amendement COM-95 est adopté.

Article 14

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-96 vise à supprimer la demande d'habilitation relative à l'affiliation des détenus à l'assurance vieillesse de base et complémentaire et à l'assurance chômage.

L'amendement COM-96 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-45 tend à supprimer une précision concernant l’identité de genre qui n’est pas utile juridiquement. Nous y sommes favorables.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Il est prévu dans le texte qu’il ne peut y avoir de discrimination quel qu’en soit le motif.

L’amendement COM-45 est adopté.

Article 14 bis (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-53 rectifié a pour objet d’adapter certaines dispositions du code du travail pour favoriser les transitions avec l’apprentissage en détention.

L’amendement COM-53 rectifié est adopté.

Article 15

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l’amendement COM-20, qui vise à supprimer l’habilitation à rédiger un code pénitentiaire.

L’amendement COM-20 n’est pas adopté.

Article additionnel après l’article 16

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l’amendement COM-21, qui prévoit la fouille systématique des personnes qui rendent visite à un détenu. Ce régime serait plus sévère pour les visiteurs que pour les détenus !

L’amendement COM-21 n’est pas adopté.

Article additionnel après l’article 18 bis (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Par l’amendement COM-34, il s’agit d’étendre l’accès aux informations du fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba) pour les huissiers de justice. Nous n’y sommes pas favorables.

L’amendement COM-34 n’est pas adopté.

Article additionnel avant l’article 19

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avec l’amendement de précision COM-97, nous abordons le volet déontologie des professions juridiques et judiciaires du texte.

L’amendement COM-97 est adopté.

Article 19

L’amendement COM-98 est adopté.

Article 19 bis (nouveau)

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – S’agissant de l’amendement COM-99, il convient d’être raisonnable quant au nombre de membres des collèges de déontologie, qui seront obligatoires pour chaque profession d’officier ministériel, y compris celles dont les effectifs sont réduits.

L’amendement COM-99 est adopté.

Article 20

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L’amendement COM-100 précise les modalités d’engagement des poursuites disciplinaires.

L’amendement COM-100 est adopté.

Article 21

L’amendement de clarification COM-101 est adopté.

Article 22

L’amendement de clarification COM-102 est adopté.

Article 23

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L’amendement COM-103 prévoit l’incompatibilité des fonctions d’enquêteurs et de membre des juridictions disciplinaires.

L’amendement COM-103 est adopté.

Article 24

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l’amendement COM-47 rectifié, préférant en rester à l’architecture du texte concernant le jugement disciplinaire des avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation, qui ont la spécificité de connaître les deux ordres de juridiction. Ils sont susceptibles de commettre des manquements disciplinaires lors d’affaires relevant soit du Conseil d’État soit de la Cour de cassation.

Dans une procédure devant le Conseil d’État, le membre du Conseil d’État présidera la juridiction disciplinaire, tandis que, dans les autres cas, ce sera le magistrat du siège de la Cour de cassation.

L’amendement COM-47 rectifié n’est pas adopté.

L’amendement rédactionnel COM-104 est adopté.

Article 25

L’amendement de précision COM-105 est adopté.

Article 26

L'amendement de précision COM-106 est adopté.

Article 27

L'amendement de précision COM-107 est adopté.

Article 28

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-39 prévoit la prescription des réclamations des tiers devant le conseil de discipline des avocats dans les cinq ans des faits. Son adoption risquerait de créer une inégalité, puisqu'il ne concerne pas l'action du procureur général ou du bâtonnier, qui resterait imprescriptible. Nous demanderons le cas échéant en séance l'avis du Gouvernement sur ce point. À ce stade, nous sommes défavorables à cet amendement.

L'amendement COM-39 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-108 vise à clarifier l'issue de la conciliation et à encadrer les conditions de suspension d'un avocat.

Nous sommes défavorables à l'amendement COM-46, sur lequel de nombreux avocats ont attiré l'attention de nos collègues. Les représentants de la profession sont en effet opposés à la saisine directe du conseil de discipline par le tiers réclamant. Pourquoi les avocats bénéficieraient-ils d'un système dérogatoire alors que tous les officiers ministériels y seraient soumis ?

L'amendement COM-108 est adopté.

L'amendement COM-46 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l'amendement COM-22, qui vise à supprimer l'échevinage de la juridiction disciplinaire et sa présidence par un magistrat lorsqu'il s'agit d'une saisine d'un tiers ou que l'avocat le demande.

L'amendement COM-22 n'est pas adopté.

Article 29

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques COM-23 et COM-30 souhaitent supprimer la force exécutoire des actes d'avocats issus d'un mode alternatif de règlement des litiges. Il s'agit d'une avancée proposée par le rapport Perben. Bien que les notaires y soient fortement opposés, ces dispositions vont dans le sens de la simplification et de l'accélération des procédures.

Les amendements COM-23 et COM-30 ne sont pas adoptés.

Article 29 bis (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement de simplification COM-109 prévoit de verser directement au médiateur la provision à valoir sur sa rémunération.

L’amendement COM-109 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-110 tend à élargir la composition du Conseil national de la médiation aux juridictions de l’ordre administratif.

L’amendement COM-110 est adopté.

Article additionnel après l’article 29 ter (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-40, auquel nous sommes défavorables, prévoit l’encadrement de la durée de conciliation en matière civile.

Mme Dominique Vérien. – Je comprends bien que cette question relève du domaine réglementaire. Toutefois, une personne de mauvaise foi peut faire traîner la conciliation en permanence. Le fait de prévoir une limite me paraissait donc justifié.

L’amendement COM-40 n’est pas adopté.

Article 31

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous sommes favorables à l’amendement COM-55 rectifié. Il s’agit d’une coordination un peu technique avec une disposition votée en loi de finances l’année dernière.

L’amendement COM-55 rectifié est adopté.

Article additionnel avant l’article 32

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-111 a pour objet d’adapter le code de procédure pénale pour tenir compte de l’entrée en vigueur d’un règlement européen.

L’amendement COM-111 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Comme le précédent, l’amendement COM-112 tend à inscrire « en dur » une habilitation pour adapter le code de procédure pénale.

L’amendement COM-112 est adopté.

Article 32

L’amendement de coordination COM-113 est adopté.

Article 34

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – S’agissant de l’amendement COM-114, nous avons un peu évolué dans notre réflexion. Il s’agit du contentieux relatif au devoir de vigilance des entreprises. Le Gouvernement propose d’attribuer cette compétence à un ou

plusieurs tribunaux judiciaires. Nous avons entendu le besoin de spécialisation et de connaissance fine du milieu économique pour juger ces litiges.

Cet amendement a donc pour objet de renforcer la logique de spécialisation en attribuant ce contentieux à un seul tribunal judiciaire, qui sera probablement celui de Paris, même si nous ne nions pas que le contentieux des entreprises relève naturellement du tribunal de commerce.

L'amendement COM-114 est adopté.

Article 35

L'amendement de coordination COM-115 est adopté.

Article additionnel après l'article 35

L'amendement COM-33 n'est pas adopté.

Article 36

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – S'agissant de l'amendement COM-116, la réduction des délais en matière d'enquête préliminaire, si elle est souhaitable, reste un sujet, dans la mesure où il n'y a pas suffisamment d'enquêteurs judiciaires.

Nous craignons non seulement que des dossiers mal ficelés arrivent au tribunal, ce qui n'est pas souhaitable, mais aussi que les procureurs ouvrent des instructions qui ne seraient pas absolument nécessaires.

La procédure pénale numérique, qui est en cours de préparation n'est toujours pas opérationnelle. Tel devrait être le cas au début de l'année 2023.

Nous avons envisagé de demander un report de la disposition au 1^{er} janvier 2024. Aujourd'hui, nous vous proposons une rédaction un peu différente, en indiquant que les procureurs de la République gardent la possibilité, jusqu'au 1^{er} janvier 2024, de prolonger les enquêtes. Cette disposition transitoire disparaîtra ensuite, dans l'espoir que la procédure numérique sera opérationnelle à cette date.

Mme Dominique Vérien. – Laurence Harribey et moi-même avons fait un stage de deux jours au tribunal judiciaire de Paris, où la procédure numérique avance, mais à des rythmes différents. À Rennes, c'était loin d'être le cas.

Nous avons décalé la mise en œuvre du code de procédure pénale des mineurs au 1^{er} octobre, mais le traitement Cassiopée – Chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédure pénale et enfants – n'est toujours pas mis à jour et n'intègre pas les procédures de ce nouveau code pénal des mineurs, alors que les trames actuellement applicables sont différentes de celles qui seront nécessaires le 1^{er} octobre. Il faut laisser le temps aux techniciens de se mettre à jour par rapport aux décisions que nous prenons.

L'amendement COM-116 est adopté.

L'amendement d'harmonisation rédactionnelle COM-117 est adopté.

L'amendement de coordination COM-118 est adopté, de même que les amendements de coordination COM-119 et COM-120.

Article 37

L'amendement de coordination COM-121 est adopté.

M. François-Noël Buffet, président. – L'amendement COM-122 est relatif à l'application en Nouvelle-Calédonie.

L'amendement COM-122 est adopté.

Article additionnel après l'article 37

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements COM-37 et COM-38 simplifient les conditions pour devenir juriste assistant.

Avis défavorable à l'amendement COM-37 qui supprime le critère de deux ans d'expérience professionnelle requis. Nous préférons l'amendement de repli COM-38, qui réduit de deux à un an la durée d'expérience professionnelle. C'est un bon compromis. Avis favorable.

L'amendement COM-37 est retiré ; l'amendement COM-38 est adopté.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-1 est relatif à l'expérimentation des cours criminelles départementales.

L'amendement COM-1 est adopté.

Article 2

L'amendement de coordination COM-2 est adopté.

Article 3

L'amendement de conséquence COM-3 est adopté.

Le projet de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :

PROJET DE LOI

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme Valérie BOYER	1	Caractère expérimental du nouveau régime d'autorisation d'enregistrement et de diffusion des audiences	Rejeté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	57	Précision de la nature du motif d'intérêt public	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	58	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme Valérie BOYER	2 rect.	Interdiction de l'enregistrement d'une audience lorsque la victime est un mineur âgé de moins de treize ans	Rejeté
Mme Valérie BOYER	3	Respect de la confidentialité des échanges entre l'avocat et son client lors de l'enregistrement	Rejeté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	59	Amendement rédactionnel	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	60	Règles applicables devant les juges d'instruction	Adopté
M. MOHAMED SOILIH	50 rect.	Absence de recours contre la décision relative à la police de l'audience	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	61	Amendement rédactionnel	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	62	Gratuité des accords d'enregistrement et de diffusion des éléments d'identification (image, voix...)	Adopté
Mme Valérie BOYER	4	Interdiction des enregistrements d'audiences intervenant au cours d'une enquête ou d'une instruction en cas de non-lieu ou d'arrêt des poursuites	Rejeté
Mme Valérie BOYER	5	Saisie du matériel ayant permis de diffuser illégalement les audiences de procès et doublement des peines encourues en cas de récidive de diffusion illégale de ces audiences	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	63	Possibilité pour la victime d'être à l'origine des poursuites pour diffusion illicite de l'enregistrement d'une audience	Adopté
Article 2			
Mme Valérie BOYER	6	Validité de certains actes d'enquêtes réalisés après l'expiration du délai de l'enquête préliminaire	Rejeté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	64	Précision concernant le champ d'application des nullités	Adopté
M. TABAROT	41	Inapplicabilité des délais pour la criminalité et la délinquance organisés	Rejeté
Mme VÉRIEN	36	Délai dérogatoire de cinq ans pour la criminalité à caractère économique et financier	Retiré
M. MOHAMED SOILIH	56 rect.	Délai dérogatoire applicable si l'enquête porte sur une affaire de corruption d'agent étranger.	Rejeté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	65	Application des délais dérogatoires aux affaires de fraude fiscale et de corruption	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	66	Suspension du délai en cas de demande d'entraide judiciaire	Adopté
Mme Valérie BOYER	7	Accès au dossier avant la garde à vue ou l'audition libre	Rejeté
Mme Valérie BOYER	8	Suppression de l'accès de droit au dossier de la procédure en cas de mise en cause dans les médias	Rejeté
M. TABAROT	44	Pas d'accès au dossier en cas d'enquête portant sur une affaire de criminalité ou de délinquance organisés	Rejeté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	68	Coordination concernant le procureur européen délégué	Adopté
Article 3			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	69	Limites à la protection du secret professionnel du conseil de l'avocat en matière économique et financière	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	70	Précision rédactionnelle	Adopté
Mme Valérie BOYER	9	Encadrement des perquisitions et saisies de documents au domicile ou dans le bureau d'un parlementaire	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	71	Amendement de cohérence	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	72	Suppression des dispositions relatives à la présence de l'avocat pendant les perquisitions	Adopté
M. LE RUDULIER	31	Suppression de la présence de l'avocat pendant les perquisitions	Adopté
Article 5			
Mme Valérie BOYER	10	Suppression de l'article	Adopté
Article 6			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	74	Contestation des éventuelles irrégularités de la procédure d'information	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	75	Désignation des assesseurs aux assises	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	76	Possibilité pour le président de la cour d'assises d'organiser une réunion préparatoire	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	77	Majorité requise pour prononcer la peine maximale encourue	Adopté
Article 6 bis (nouveau)			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	73	Amendement de coordination avec l'article 7 relatif aux cours criminelles départementales	Adopté
Article 6 ter (nouveau)			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	78	Réécriture de l'article aux fins de précisions techniques et de limitation du nombre de tribunaux judiciaires spécialisés	Adopté
Article 7			
Mme Valérie BOYER	11	Suppression de l'article généralisant la cour criminelle départementale	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	79	Prolongation de l'expérimentation des cours criminelles départementales	Adopté
Article 8			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	80	Suppression d'article	Adopté
Article 9			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	81	Juridiction compétente pour examiner les requêtes en confusion de peine	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	82	Amendement de précision	Adopté
Mme Valérie BOYER	12	Suppression de la libération sous contrainte de plein droit	Rejeté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	83	Possibilité pour le juge de l'application des peines de refuser la libération sous contrainte en cas de risque de récidive	Adopté
Mme Valérie BOYER	13	Exclusion du droit à la libération sous contrainte des détenus présentant des signes de radicalisation religieuse	Rejeté
Mme Valérie BOYER	14	Diminution de moitié des remises de peine pouvant être accordées	Rejeté
Mme Valérie BOYER	15	Suppression des remises de peine pour les détenus qui refusent les soins	Rejeté
Mme Valérie BOYER	16	Suppression des remises de peine pour les auteurs de certaines infractions commises sur personnes dépositaires de l'autorité publique	Rejeté
Mme Valérie BOYER	17	Suppression des remises de peine pour les auteurs d'infractions délictuelles commises contre une personne dépositaire de l'autorité publique	Rejeté
Mme Valérie BOYER	18	Réduction des remises de peine pouvant être accordées en cas d'infraction délictuelle commise contre une personne dépositaire de l'autorité publique	Rejeté
M. TABAROT	42	Suppression des remises de peine pour les auteurs de certaines infractions commises contre sur personnes dépositaires de l'autorité publique	Rejeté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	84	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	85	Voie de recours dans le cadre de la procédure d'exécution sur le territoire des autres États membres de l'Union européenne des condamnations prononcées par les juridictions française	Adopté
Article additionnel après l'article 9			
Mme Valérie BOYER	19	Abrogation de l'obligation d'aménager <i>ab initio</i> les peines d'emprisonnement de moins de six mois	Rejeté
Article 10			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	86	Inscription du droit de se taire dans l'article préliminaire du code de procédure pénale et conséquences de décisions du Conseil constitutionnel sur ce sujet.	Adopté
M. MOHAMED SOILIHI	48 rect. bis	Rétablissement de l'inscription du droit de se taire dans l'article préliminaire du code de procédure pénale	Satisfait ou sans objet
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	88	Possibilité de signification des actes de procédure par voie électronique pour les prévenus ou condamnés non détenus	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	32	Possibilité de signification des actes de procédure pénale par voie électronique aux personnes détenues	Satisfait ou sans objet
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	89	Correction d'erreurs au sein du code de la justice pénale des mineurs	Adopté
Article additionnel après l'article 10			
Mme THOMAS	24	Possibilité pour la victime d'être aidée par l'association de son choix	Rejeté
Mme THOMAS	25	Éléments d'information transmis à la victime d'un accident de la route	Irrecevable (48-3)
Mme THOMAS	26	Éléments d'informations transmis aux victimes d'accidents de la route	Irrecevable (48-3)
Mme THOMAS	27	Remise des rapports d'autopsie aux familles	Rejeté
Mme THOMAS	28	Création d'un délit d'homicide routier	Irrecevable (48-3)
Mme THOMAS	29	Possibilité pour les conseil des parties civiles d'être entendues en appel	Rejeté
M. TABAROT	43	Non application de l'irresponsabilité pénale dans le cas d'intoxication volontaire	Irrecevable (48-3)
M. IACOVELLI	124	Présence obligatoire de l'avocat au côté du mineur en matière d'assistance éducative	Rejeté
Article 10 bis (nouveau)			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	90	Précisions du régime de la prise illégale d'intérêt applicable aux magistrats, fonctionnaires et élus	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 10 <i>ter</i> (nouveau)			
M. WATTEBLED	123 rect.	Aggravation des peines encourues en cas d'agression d'un élu et en cas d'outrage	Irrecevable (48-3)
Article 11			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	91	Partenariat entre l'administration pénitentiaire et le service public de l'emploi	Adopté
Article 12			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	92	Rédactionnel	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	93	Rédactionnel	Adopté
Mme MICOULEAU	35	Désignation de l'administration pénitentiaire comme employeur des détenus qui travaillent en détention	Rejeté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	94	Précision sur le contenu du contrat d'emploi pénitentiaire	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	95	Précision sur les heures complémentaires	Adopté
Article 14			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	96	Suppression de la demande d'habilitation relative à l'affiliation des détenus à l'assurance vieillesse de base et complémentaire et à l'assurance chômage	Adopté
M. Henri LEROY	45	Suppression d'une précision concernant l'identité de genre	Adopté
Article 14 <i>bis</i> (nouveau)			
M. MOHAMED SOILIH	53 rect.	Adaptation de certaines dispositions du code du travail concernant l'apprentissage en détention	Adopté
Article 15			
Mme Valérie BOYER	20	Suppression de l'habilitation à rédiger un code pénitentiaire	Rejeté
Article additionnel après l'article 16			
Mme Valérie BOYER	21	Fouille systématique des personnes qui rendent visite à un détenu	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 18 bis (nouveau)			
Mme Maryse CARRÈRE	34	Élargissement de l'accès aux informations du FICOPA pour les huissiers de justice	Rejeté
Article additionnel avant l'article 19			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	97	Détermination des officiers ministériels concernés par la réforme de la déontologie et de la discipline	Adopté
Article 19			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	98	Définition des finalités du code de déontologie et du manquement disciplinaire	Adopté
Article 19 bis (nouveau)			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	99	Réduction du nombre de membres des collèges de déontologie	Adopté
Article 20			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	100	Précisions sur les modalités d'engagement des poursuites disciplinaires	Adopté
Article 21			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	101	Introduction d'une prescription pour les mesures pré-disciplinaires	Adopté
Article 22			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	102	Clarification de l'issue de la procédure de conciliation	Adopté
Article 23			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	103	Incompatibilité des fonctions d'enquêteurs et de membre des juridictions disciplinaires	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 24			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	104	Précisions rédactionnelles sur les juridictions disciplinaires	Adopté
M. MOHAMED SOILIH	47 rect.	Jugement disciplinaire des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation	Rejeté
Article 25			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	105	Modification du régime des sanctions disciplinaire (amende assortie du sursis, limitation du montant maximum en cas de cumul et publicité de la peine prononcée par la juridiction)	Adopté
Article 26			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	106	Encadrement de la suspension d'un officier ministériel	Adopté
Article 27			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	107	Réduction du délai d'habilitation à légiférer par ordonnances sur la réforme de la déontologie et de la discipline de douze à six mois	Adopté
Article 28			
Mme VÉRIEN	39	Prescription de la réclamation d'un tiers devant le conseil de discipline des avocats dans les 5 ans	Rejeté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	108	Clarification de l'issue de la conciliation et encadrement des conditions de sa suspension	Adopté
Mme BONFANTI-DOSSAT	46	Suppression de la possibilité pour les tiers de saisir le conseil de discipline des avocats	Rejeté
Mme Valérie BOYER	22	Suppression de l'échevinage de la juridiction disciplinaire	Rejeté
Article 29			
Mme Valérie BOYER	23	Suppression de la possibilité de conférer la force exécutoire aux actes d'avocats issus de MARD	Rejeté
Mme THOMAS	30	Suppression de la possibilité de conférer la force exécutoire aux actes d'avocats issus de MARD	Rejeté
Article 29 bis (nouveau)			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	109	Versement au médiateur de la provision à valoir sur sa rémunération	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	110	Extension de la composition du Conseil national de la médiation aux juridictions de l'ordre administratif	Adopté
Article additionnel après l'article 29 ter (nouveau)			
Mme VÉRIEN	40	Encadrement de la durée d'une conciliation en matière civile	Rejeté
Article 31			
M. MOHAMED SOILIH	55 rect.	Extension de la possibilité de demander la condamnation de la partie perdante à des frais irrépétibles et de renoncer à l'aide juridictionnelle	Adopté
Article additionnel avant l'article 32			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	111	Adaptation du code de procédure pénale pour tenir compte de l'entrée en vigueur d'un règlement européen sur les décisions de gel et de confiscation	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	112	Adaptations du code de procédure pénale pour tenir compte de la réforme d'Eurojust et faciliter l'extradition simplifiée	Adopté
Article 32			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	113	Coordination avec l'adoption de deux amendements portant article additionnel	Adopté
Article 34			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	114	Spécialisation d'un seul tribunal judiciaire pour le contentieux du devoir de vigilance	Adopté
Article 35			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	115	Coordination	Adopté
Article additionnel après l'article 35			
Mme Maryse CARRÈRE	33	Expérimentation de la dématérialisation de l'injonction de payer	Rejeté
Article 36			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	116	Conditions d'entrée en vigueur des délais applicables à l'enquête préliminaire	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	117	Harmonisation rédactionnelle	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	118	Coordination	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	119	Amendement de coordination	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	120	Date d'entrée en vigueur de la disposition relative à la libération sous contrainte	Adopté
Article 37			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	121	Coordination outre-mer	Adopté
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	122	Application en Nouvelle-Calédonie de l'article 75 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991	Adopté
Article additionnel après l'article 37			
Mme VÉRIEN	37	Suppression du critère d'expérience professionnelle pour être juriste assistant	Retiré
Mme VÉRIEN	38	Réduction de deux à un an de l'expérience professionnelle requise pour être juriste assistant	Adopté

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	1	Coordination avec la décision de prolonger l'expérimentation des cours criminelles départementales	Adopté
Article 2			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	2	Coordination avec la décision de prolonger l'expérimentation des cours criminelles départementales	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3			
M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs	3	Amendement de suppression	Adopté

La réunion est close à 12 h 35.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Lundi 13 septembre 2021

- Présidence de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, députée, présidente -

La réunion est ouverte à 16 heures

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion 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

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion 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 s'est réunie à l'Assemblée nationale le lundi 13 septembre 2021.

La commission mixte paritaire procède à la désignation de son bureau, ainsi constitué :

Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, députée, présidente ;

M. Jean-François Longeot, sénateur, vice-président ;

M. Damien Pichereau et Mme Aude Bono-Vandorme, députés, rapporteurs pour l'Assemblée nationale ;

M. Cyril Pellevat, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, députée, présidente. – Je me limiterai, en introduction, à souligner que nous allons discuter d'un texte qui porte sur des sujets certes techniques, mais qui est essentiel pour adapter notre droit à celui de l'Union européenne, dont la France présidera le Conseil le 1^{er} janvier prochain. C'est évidemment tous conscients de cette échéance que nous avons examiné, à l'Assemblée nationale, ce projet de loi.

Il me semble que nos deux assemblées ont, sur de très nombreux sujets, partagé ce même état d'esprit, et je note que les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale reprennent, pour une très grande partie, celles votées par le Sénat, en y apportant parfois certaines précisions ou compléments. Je laisserai bien sûr le soin aux rapporteurs de présenter plus en détail les apports de l'une et l'autre assemblée, mais il me semble qu'un consensus pourrait se dégager sur un texte commun, si nous continuons nos travaux dans le même esprit constructif que celui qui a prévalu jusqu'ici.

M. Jean-François Longeot, sénateur, vice-président. – Ce texte particulièrement hétéroclite et technique a nécessité un important investissement de la part des cinq rapporteurs mobilisés dans nos deux chambres. Je tiens donc à les remercier pour leur

travail, effectué dans des délais contraints et alors que l'ordre du jour de la fin de la session était particulièrement dense.

Il y a vingt ans, la France figurait parmi les « lanternes rouges » de la transposition du droit de l'Union européenne tandis qu'aujourd'hui, nous sommes parmi les « champions d'Europe » de la transposition. Je me félicite de cette évolution à la veille de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Cette réussite a été impulsée par nos deux assemblées et, s'agissant de ce projet de loi dit « DDADUE », je me réjouis du climat coconstructif et efficace dans lequel nous avons travaillé. La configuration politique a permis au Sénat de lancer un certain nombre d'initiatives et je me félicite que les députés, particulièrement en commission, les aient approuvées et parfois même approfondies ou précisées.

Au total, parmi les trente-et-un articles qui figuraient dans le champ de la saisine initiale de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, quinze articles ont été adoptés dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et dix articles ont fait l'objet de simples précisions techniques visant soit à assurer l'effectivité du dispositif, soit à garantir une transposition plus stricte de la réglementation européenne. Dans ce genre d'exercice, notre mission fondamentale est, traditionnellement, de veiller à l'équilibre entre la sous-transposition et la sur-transposition. Cette mission est accomplie, grâce au travail considérable de nos rapporteurs sur ce texte volumineux et très technique.

M. Damien Pichereau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Comme vous le savez, ce projet de loi a été déposé initialement sur le bureau du Sénat le 14 avril dernier, et adopté en première lecture par celui-ci le 19 mai 2021. Il a ensuite été transmis pour examen à l'Assemblée nationale le 20 mai 2021, avant d'y être adopté, en première lecture, le 6 juillet dernier.

Je souhaite saluer, à ce stade, les travaux de la Haute Assemblée, et en particulier de son rapporteur, M. Cyril Pellevat, qui ont éclairé nos débats et permis notamment l'adoption conforme de dix-sept articles à ce stade. J'ajoute que la très grande majorité des amendements adoptés en première lecture par l'Assemblée nationale ont pris la forme de modifications rédactionnelles qui me semblent relativement consensuelles et venir compléter les nombreux apports du Sénat. Cet esprit de consensus s'explique aisément : nous partageons en effet tous la volonté d'assurer une adaptation fidèle de notre droit national aux évolutions du droit européen. C'est un enjeu majeur, qui fait partie du quotidien du travail du législateur, et dont l'importance est évidemment renforcée par la présidence française de l'Union européenne au premier semestre 2022.

Je ne serai pas plus long, si ce n'est pour souligner, en guise de conclusion, mon souhait que cette commission mixte paritaire soit évidemment conclusive, en cette période de rentrée parlementaire. Les modifications que nous proposerons avec mon collègue M. Cyril Pellevat sont soumises à notre commission afin d'améliorer la rédaction de deux articles.

M. Cyril Pellevat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je tiens à mon tour à saluer la qualité du travail effectué par l'ensemble des rapporteurs et à remercier M. Damien Pichereau pour l'esprit de collaboration dont il a fait preuve.

Ce texte vise à mettre en cohérence notre droit national avec le droit de l'Union européenne, pour permettre à la France d'endosser ses futures responsabilités européennes dans les meilleures conditions. Il transpose pas moins de douze directives et quinze

règlements européens dans des domaines divers et techniques dont les implications sont toutefois importantes pour les acteurs des transports et de l'environnement et pour nos concitoyens.

J'aimerais rappeler brièvement l'état d'esprit qui a animé le Sénat au moment d'examiner ce projet de loi en mai dernier. Nous avons souhaité porter trois ambitions. Tout d'abord, garantir l'exemplarité de la France sur la scène européenne en vue de la présidence du Conseil. Ensuite, aider les acteurs du secteur des transports à faire face au contexte de crise sanitaire et économique aggravé par le *Brexit*. Enfin, mieux prendre en compte les impératifs de protection de l'environnement. Je suis heureux de constater que l'Assemblée nationale s'est inscrite dans la continuité de ce travail engagé par le Sénat.

En première lecture, le Sénat a enrichi le texte de nombreux apports qui ont été conservés par l'Assemblée nationale, notamment la garantie de la confidentialité des tests d'alcoolémie et de substances psychoactives dont pourrait faire l'objet le personnel navigant à bord d'aéronefs, le renforcement de la lutte contre les « *scrubbers* » qui génèrent une importante pollution marine au soufre, ou encore les ajouts opérés à l'article 20 afin de protéger les jeunes marins effectuant des stages à bord des navires tout en prenant mieux en compte les contraintes du secteur maritime.

L'Assemblée nationale a également complété certaines dispositions de manière utile. Je me félicite par exemple des modifications apportées à l'article 21 par un amendement du Gouvernement visant à faire remonter la prise en compte des périodes d'activité partielle des marins au titre des cotisations « *vieillesse* » au mois de janvier 2021 au lieu du mois de mai, comme le prévoyait le projet de loi initial. J'avais moi-même souhaité déposer un amendement en ce sens, de même que mon collègue M. Gérard Lahellec, mais l'article 40 de la Constitution ne nous l'a pas permis. Je regrette que le Gouvernement ne soit pas allé plus loin en neutralisant totalement les effets de la crise sanitaire pour les quelques marins qui seront contraints de reporter leur départ en retraite afin de ne pas être pénalisés financièrement.

Des divergences de vues ont existé sur la question des pouvoirs de l'Autorité de régulation des transports (ART). Toutefois, il me semble que la navette parlementaire nous a permis de parvenir à une solution de compromis satisfaisante. À l'article 6 sur le secteur aéroportuaire, nous avons renforcé la transparence économique et financière en proposant d'accroître les prérogatives du régulateur, l'ART, surtout en matière de calcul des redevances aéroportuaires. C'est un des sujets les plus délicats de ce texte car les opérateurs préfèrent garder leur liberté de manœuvre et l'État a tendance à vouloir conserver son pouvoir de contrôle, ce à quoi s'ajoute un bouleversement du secteur aéroportuaire en pleine phase de décarbonation et donc d'investissements massifs.

À l'article 13, qui concerne les autoroutes, nous nous sommes conformés aux exigences européennes tout en sécurisant le champ d'intervention du régulateur.

Enfin, les pouvoirs d'enquête de l'ART en matière de transmission d'informations sur les déplacements multimodaux ont été consolidés à l'article 15 et à l'article 15 *bis* introduit par l'Assemblée nationale et qui permettra d'étendre aux sous-concessions autoroutières le pouvoir de collecte d'informations de l'ART.

Il me semble que nous sommes parvenus à un texte d'équilibre qui permettra à la France de se conformer aux exigences européennes avant la fin de l'année.

CHAPITRE I^{ER}
DISPOSITIONS RELATIVES À L'AVIATION CIVILE

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 5

L'article 5 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6

M. Gilbert-Luc Devinaz, sénateur. – Nous avons complété, au Sénat, l'alinéa 8 de l'article 6 par les mots « et leurs modalités d'application ». Il ne suffit en effet pas de fixer les principes d'allocation des actifs, produits et charges, il faut que l'ART en précise les modalités d'application, par exemple en matière de transparence. J'ai cru comprendre que le Gouvernement souhaitait « garder la main » et a demandé la suppression de cet ajout, mais il me semble que cette suppression crée un vide juridique. Nous souhaitons donc le maintenir ; c'est l'objet de la proposition de rédaction n° 1.

La proposition de rédaction n° 2 vise à rétablir la rédaction de l'alinéa 9 adoptée par le Sénat. Il nous semble important que les données économiques et financières puissent être régulièrement collectées par l'ART auprès des aéroports. Il nous a semblé aussi, à la lecture de son rapport, que cette préoccupation était partagée par le rapporteur de l'Assemblée nationale. Si l'on veut donner à l'ART tous les moyens de remplir correctement sa mission, il faut qu'elle puisse collecter régulièrement ces données, et il nous semble qu'il n'y a pas de redondance entre cet alinéa et le texte en vigueur.

La proposition de rédaction n° 3 porte sur l'alinéa 11 et vise également à rétablir la rédaction du Sénat. Un rôle consultatif sur les projets de textes réglementaires entrant dans leur champ de compétence est classiquement octroyé aux autres autorités de régulation, et l'on ne comprend donc pas pourquoi l'ART en serait privée.

M. Damien Pichereau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'alinéa 8 a effectivement fait l'objet de beaucoup de débats, au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Un équilibre a été trouvé : l'ART pourra fixer les principes comptables concernant les règles d'allocation des actifs, produits et charges mais comme il existe aussi des aérodromes dont les redevances sont fixées par la direction générale de l'aviation civile, une différence de régime entre les deux catégories d'aérodromes ne semble pas souhaitable.

Sur l'alinéa 9, l'ART dispose déjà du pouvoir d'obtenir des informations lorsqu'elle instruit les dossiers avant de fixer les montants des redevances. Il n'est pas nécessaire de le faire de manière régulière.

Enfin, sur l'alinéa 11, il a été acté en séance publique à l'Assemblée nationale que ce nouveau pouvoir qui pourrait être confié à l'ART se trouve hors du champ du présent projet de loi, c'est-à-dire de la transposition et de la mise en conformité avec le droit de l'Union européenne. Ce serait une forme de sur-transposition.

M. Cyril Pellevat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Dans le souci de ne pas remettre en cause l'équilibre qui a été trouvé, j'émet un avis défavorable également sur ces trois propositions de rédaction.

Les propositions de rédaction n° 1, 2 et 3 ne sont pas adoptées.

L'article 6 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 8

L'article 8 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 9

L'article 9 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 10

La proposition de rédaction commune n° 4, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

CHAPITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES

Article 13

M. Gilbert-Luc Devinaz, sénateur. – Nous souhaitons supprimer l'alinéa 15 de l'article 13, comme l'avait fait le Sénat en première lecture. C'est l'objet de la proposition de rédaction n° 5.

M. Damien Pichereau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je suis défavorable à cette suppression, car il semble cohérent d'attribuer la mission de régulation du service européen de télépéage à l'ART.

M. Cyril Pellevat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Même avis.

La proposition de rédaction n° 5 n'est pas adoptée.

L'article 13 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 15

L'article 15 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 15 bis

L'article 15 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 16

L'article 16 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 18 bis

L'article 18 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 21

L'article 21 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 22

L'article 22 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 23

M. Gilbert-Luc Devinaz, sénateur. – La proposition de rédaction n° 6 vise à remplacer les mots « peuvent être » par le mot « sont » à l'alinéa 29. La directive n'impose pas cette obligation mais ne l'interdit pas non plus. Il devrait toujours être possible, au sein de l'Union européenne, d'harmoniser les règles sociales vers le haut.

M. Damien Pichereau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La rédaction actuelle est conforme à la directive européenne qui prévoit une faculté, et non une obligation, de communication aux partenaires sociaux des informations relatives au détachement des conducteurs routiers. Votre proposition soulève un risque de sur-transposition.

M. Cyril Pellevat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Avis défavorable également.

La proposition de rédaction n° 6 n'est pas adoptée.

L'article 23 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 24 bis A

La proposition de rédaction commune n° 7, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 24 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 24 bis

L'article 24 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

CHAPITRE III
DISPOSITIONS RELATIVES AUX MINÉRAIS DE CONFLIT

Article 28

L'article 28 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

CHAPITRE IV
DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROTECTION ET À L'INFORMATION ENVIRONNEMENTALES

Article 29

L'article 29 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 31

L'article 31 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 32 bis

L'article 32 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

CHAPITRE V
DISPOSITIONS EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Article 33

L'article 33 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 34 bis

L'article 34 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 34 ter

L'article 34 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 35

L'article 35 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 37

L'article 37 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 38

La proposition de rédaction n° 8, de coordination, est adoptée.

L'article 38 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 39

L'article 39 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 40

L'article 40 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 41

Mme Aude Bono-Vandome, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 9 de M. Hervé Maurey, que j'ai cosignée, est l'aboutissement de nos discussions très constructives, dont je le remercie. C'est un compromis entre ce que proposait l'Assemblée nationale et ce que proposait le Sénat : une expérimentation de trois années pour les collectivités territoriales qui souhaitent financer leurs projets de financement participatif par des obligations. Le ministre chargé des collectivités territoriales et le ministre chargé des comptes publics se prononceront sur les candidatures en fonction de la nature du projet, de son montant, de son coût de financement et de son éventuel impact environnemental.

La proposition de rédaction n° 9 est adoptée.

L'article 41 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 42

L'article 42 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter 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 dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est close à 16h30.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ÉVOLUTION ET LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARISATION ET LA PAUPÉRISATION D'UNE PARTIE DES FRANÇAIS

Mardi 14 septembre 2021

- Présidence de Mme Annie Le Houerou, présidente -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Examen du rapport de la mission d'information

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Mes chers collègues, nous arrivons au terme des travaux de notre mission d'information sur l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français, constituée le 26 janvier dernier sur l'initiative du groupe Les Républicains.

Même si, en raison du calendrier parlementaire et électoral, nos travaux ont été menés sur un rythme saccadé, ils ont été riches.

Ils ont été riches en quantité : au cours de nos 22 réunions en plénière, nous avons entendu 56 intervenants pendant 27 heures ; lors des 24 auditions de notre rapporteur, ouvertes aux membres de la mission d'information, quelque 68 intervenants ont été entendus durant 34 heures.

Nos travaux ont également été riches en qualité : par la diversité des profils des personnes entendues et des éléments recueillis, ils nous ont permis d'appréhender la complexité et les multiples enjeux qui se recoupent dans les notions de précarisation et de paupérisation.

Bien que le contexte sanitaire ne nous ait pas permis d'organiser de déplacement physique, nous avons pu, au travers de demi-journées thématiques en visioconférence, découvrir des expériences de terrain en Alsace et en Bretagne, comme les expériences de deux pays étrangers, la Finlande et le Royaume-Uni.

Enfin, nos travaux se sont, depuis l'origine, déroulés dans une ambiance de travail empreinte de respect, voire de convivialité, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter.

Le sujet que nous avons à traiter est vaste et concerne les élus que nous sommes et la société tout entière. Il soulève inévitablement des débats : les propositions de solutions et les approches globales du problème, crucial pour nos concitoyens directement touchés, pour la cohésion sociale de notre pays comme pour la confiance retrouvée en nos politiques, divergent selon nos convictions, et c'est bien logique. Pour autant, chacun a pu écouter les intervenants, les interroger, s'exprimer et en tirer ses propres conclusions, qui nourriront les réflexions de tous, quelles que soient nos appartenances politiques.

Je vais à présent donner la parole à notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat, afin qu'elle nous présente son projet de rapport, qui est à la disposition de chacun d'entre nous depuis jeudi dernier. J'ouvrirai ensuite le débat, puis notre mission d'information se prononcera sur la publication du rapport.

Je vous rappelle qu'il est possible aux groupes qui le souhaitent de me faire parvenir, *via* le secrétariat de la mission d'information, une contribution afin d'exprimer leur position, qui sera annexée au rapport.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Madame la présidente, mes chers collègues, j'ai moi aussi apprécié les conditions dans lesquelles nous avons conduit nos travaux. Nous avons rencontré de nombreux acteurs et essayé d'appréhender sous leurs divers aspects – ils sont nombreux – les phénomènes de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français.

Comme vous le savez, nous avons choisi d'orienter nos travaux « à hauteur d'homme », c'est-à-dire vers ces Français qui souffrent de la pauvreté et ceux, encore plus nombreux, qui redoutent de tomber dans la spirale du chômage, de la pauvreté ou de la précarité. De fait, ce sentiment d'insécurité sociale est très répandu dans la société française et constitue l'une des sources de phénomènes comme le mouvement des « gilets jaunes ».

Toutefois, avant d'entrer de plain-pied dans les principaux constats et conclusions que je tire de nos travaux, je rappellerai brièvement cette évidence : le moyen le plus sûr d'éviter la paupérisation des Français est de lutter contre la paupérisation de la France elle-même, c'est-à-dire de faire en sorte que notre pays reste, ou redevienne, une grande Nation économique et industrielle.

Pour cela, deux conditions me semblent essentielles. D'une part, il faut mettre un terme à notre déclin industriel, qui détruit de la richesse et assèche nos territoires, à l'exception de quelques métropoles. Cela passe à mon sens par la suppression de nos principaux handicaps fiscaux, notamment en matière d'impôts de production, ainsi que par la nécessité de travailler plus tout au long de notre vie. D'autre part, et peut-être surtout, la formation des Français, dès l'école puis tout au long de la vie, doit se situer au niveau des meilleurs standards mondiaux. Notre capacité d'innovation et la qualité de nos emplois de demain en dépendent. De ce point de vue, la dégradation continue du classement de notre pays dans l'enseignement des sciences doit particulièrement nous inquiéter, et il importe d'y mettre rapidement un terme. Je n'irai pas plus loin sur ces sujets très politiques, qui pourraient chacun faire l'objet d'une, voire de plusieurs missions d'information...

Soyons néanmoins conscients que tout ce que nous pourrions proposer ne sera pleinement efficace que si nous savons créer à long terme de la richesse sur notre sol. Le Sénat, comme les autres institutions, devra prendre ses responsabilités pour atteindre cet objectif crucial pour notre avenir.

J'en arrive au cœur du sujet de notre mission d'information, en commençant par les principaux enseignements que je tire en matière d'évolution de la pauvreté et de la précarité en France. Le constat global que je dresse sur notre situation peut être résumé en une phrase : le taux de pauvreté monétaire français est relativement maîtrisé, mais cette stabilité est en trompe-l'œil.

Apportons d'abord une précision méthodologique : la pauvreté monétaire concerne les ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian national. Plus de 9 millions de ménages sont concernés en 2018 en France métropolitaine, soit 14,8 % de la population. Cette proportion est relativement stable sur la dernière décennie ; surtout, elle est inférieure à la moyenne européenne. Ce dernier constat relativement rassurant paraît toutefois quelque peu en décalage avec celui de la lente et silencieuse montée des

tensions sociales dans le pays, jusqu'à leur explosion récente avec le mouvement des « gilets jaunes ».

Si nous nous efforçons d'analyser plus finement les choses, on constate, d'abord, que certains segments de la population sont particulièrement exposés à la pauvreté monétaire. Il s'agit, hélas, sans surprise, des chômeurs, des familles monoparentales, des jeunes. C'est en leur direction que nous devons donc tourner nos efforts. Ensuite, on observe qu'il est nécessaire de faire appel à d'autres approches de la pauvreté pour rendre pleinement compte de la situation. N'oublions pas que la pauvreté est avant tout une situation douloureuse et faite de privations. Près d'un ménage français sur cinq se déclare pauvre : cela montre bien que la simple comparaison de leurs ressources au revenu médian est un indicateur un peu fruste... À ce titre, la statistique publique nous permet de disposer d'indicateurs complémentaires.

Si l'on délaisse le point de vue « macro » pour s'intéresser au budget des ménages, on observe que la part des dépenses contraintes et pré-engagées, au premier rang desquelles les dépenses liées au logement, augmente fortement sur les dernières décennies. Il en résulte mécaniquement un ensemble de privations d'ordre matériel ou même social : existence d'arriérés d'impôts ou de loyers, impossibilité de faire face à des dépenses imprévues, de se payer des vacances ou même des loisirs, d'accéder à internet... D'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), 12,5 % de la population peut être considérée comme pauvre du fait des privations qu'elle subit. C'est 5 points de plus qu'en Allemagne, par exemple.

De fait, dans une étude publiée cet été, France Stratégie a mis en évidence l'augmentation des dépenses pré-engagées dans le budget des Français depuis vingt ans (2001-2017). Celles-ci atteignent maintenant 32 %, dont 68 % pour le logement. Surtout, cette augmentation creuse les inégalités entre les ménages pauvres et les ménages aisés, entre les jeunes qui doivent louer ou acquérir et les plus âgés – 70 % des plus de 60 ans sont propriétaires, contre 5 % des moins de 25 ans –, et le sentiment d'un décrochage du pouvoir d'achat, car le revenu « arbitral » diminue.

Nous avons vu que la difficulté de se loger résulte de tensions locales. Si l'on ne peut pas parler d'une crise généralisée, comme dans l'après-guerre, il est des zones particulièrement tendues où il est de plus en plus coûteux de se loger – + 88 % des prix en vingt ans, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – et où il est de plus en plus difficile d'accéder au logement social – une demande sur 9,5 est satisfaite en Île-de-France –, sachant que les délais sont encore plus longs pour les moins de 30 ans. Ces zones tendues sont aussi celles où le phénomène de suroccupation est le plus marqué.

Au total, on assiste à un blocage des parcours résidentiels et, dans une certaine mesure, de l'ascenseur social, ce qui nourrit un sentiment de déclassement et de précarisation. Ces tensions expliquent un phénomène massif de mal-logement. La Fondation Abbé Pierre estime que 4,2 millions de personnes sont privées de logement personnel ou vivent dans des conditions très difficiles. S'y ajoutent environ 12 millions de personnes qui sont confrontées à des situations de fragilités : impayés, effort financier excessif, copropriétés dégradées, suroccupation ou précarité énergétique. Au total, sans double compte, la Fondation estime à 14,6 millions le nombre de personnes rencontrant des difficultés de logement.

Or, nous avons pu constater au cours des auditions que la politique menée depuis 2017 avait eu tendance à accroître les difficultés et à provoquer une chute de la

construction. Pour rétablir les comptes publics, le choix a été fait, au début du quinquennat, de réduire l'effort financier pour le logement des Français en diminuant les aides personnalisées au logement (APL) et les moyens des bailleurs sociaux notamment. Depuis 2017, ce sont près de 10 milliards d'euros qui ont été économisés au détriment des publics les plus fragiles. On assiste tout particulièrement à un décrochage des APL par rapport à la réalité du marché privé.

Enfin, parmi les ménages un peu mieux lotis, c'est la faiblesse de l'offre de logements intermédiaires qu'il faut souligner, particulièrement dans les zones tendues où il existe une grande différence entre le marché libre et le parc social, contribuant là aussi à une forme de précarisation du fait de la hausse du coût du logement.

Si accéder au logement est difficile, s'y maintenir ou y vivre décemment peut également être une préoccupation. La crise sanitaire a fait craindre une envolée des impayés de loyer, donc des expulsions. Grâce au filet social mis en place, cette flambée n'a pas eu lieu, mais on constate tout de même une plus grande fragilité de certains ménages – indépendants et étudiants notamment. On peut craindre que l'ensemble des expulsions qui n'ont pu avoir lieu en 2020 et 2021 soient réalisées en même temps. C'est pourquoi la mise en œuvre de mesures spécifiques d'accompagnement est absolument nécessaire.

Enfin, trop de ménages sont confrontés à la précarité énergétique. Quelque 3,5 millions de ménages seraient concernés, soit parce qu'ils n'arrivent pas à se chauffer suffisamment l'hiver, soit parce que leurs dépenses de chauffage sont trop élevées. Le coût de la facture d'énergie est une préoccupation pour 70 % à 80 % des Français. La moitié déclare limiter le chauffage pour maîtriser sa facture et 12 % à 15 % sont véritablement en situation de précarité. Cela résulte du mauvais état de nombreux logements, mais aussi du décrochage des minima sociaux par rapport à la hausse des prix de l'énergie, qui ont augmenté de 50 % ou 100 % – gaz et fioul – en trente ans.

Plus généralement, au-delà du poids des dépenses contraintes, quand je parle d'une stabilité « en trompe-l'œil » de la pauvreté, je fais aussi allusion à notre dépendance au système de protection sociale et aux minima sociaux. Sans eux, le taux de pauvreté spontané serait bien supérieur à 20 %. Cette situation de dépendance est particulièrement nette depuis la crise de 2008.

Nous reproduisons dans le rapport un graphique de l'Insee, très éclairant sur l'évolution du niveau de vie des ménages modestes : celui-ci est en apparence plutôt stable depuis 2008, mais, si l'on retire les revenus issus de la redistribution, on constate que le niveau de vie avait brutalement plongé au moment de la crise et que l'écart entre les niveaux de vie avant et après redistribution ne s'est jamais vraiment résorbé. Il n'est donc pas étonnant de constater, par ailleurs, une hausse de 30 % des bénéficiaires de minima sociaux sur la même période. Cela témoigne du fait que notre système de redistribution a bien su jouer son rôle d'amortisseur face à la crise, mais aussi qu'il est maintenant à bout de souffle.

Plus précisément, je considère qu'il se heurte à une triple limite. Premièrement, la seule redistribution ne résout pas la question de la sortie durable de la pauvreté des personnes qui en bénéficient. Deuxièmement, loin d'apaiser les tensions sociales, il peut contribuer à les alimenter en provoquant un sentiment d'injustice de la part de ceux qui ont l'impression d'en être exclus. Troisièmement, enfin, il est financièrement insoutenable. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle je me suis attachée, dans mes propositions, à ne pas augmenter démesurément le coût d'un système qui pèse déjà lourdement sur nos finances publiques.

Au-delà de la pauvreté proprement dite, qu'elle soit réelle ou ressentie, une partie des Français est fragilisée par la précarité de leur situation, qui les expose à un basculement.

Le premier de ces facteurs de vulnérabilité individuelle est la situation au regard du travail. Or plusieurs tendances indiquent une précarisation des Français en matière d'emploi. S'agissant d'abord de l'emploi précaire, la France se distingue parmi les pays européens en ce qui concerne la part des contrats courts – ceux de moins de trois mois. La part de ces derniers a fortement augmenté en trente ans. Qu'elle soit subie ou choisie, cette situation, qui ne constitue plus un tremplin vers un emploi plus stable, s'accompagne souvent d'une forte précarité des intéressés.

Nous observons ensuite un rebond du travail indépendant, qui a été porté, depuis 2009, par la création du statut d'autoentrepreneur, devenu le régime de la microentreprise, ainsi que par l'apparition de plateformes numériques de mise en relation. Entre les travailleurs non salariés, les situations sont extrêmement disparates. Leur protection sociale lacunaire, en particulier l'absence de couverture digne de ce nom contre le chômage, peut s'avérer problématique dans le cas de travailleurs aux faibles revenus. Le phénomène des travailleurs pauvres est souvent la conséquence d'un temps de travail insuffisant, en raison d'un travail à temps partiel subi ou d'une activité instable dans l'année. Cette situation de sous-emploi concerne tout particulièrement certaines activités du secteur tertiaire et une majorité de femmes. Les augmentations du SMIC sont donc peu efficaces pour réduire ce phénomène de pauvreté laborieuse. La prime d'activité, créée en 2015, contribue en revanche à l'atténuer.

La France se caractérise enfin par la persistance d'un niveau élevé de chômage, qui s'élève à 8 % de la population active avant la crise sanitaire. On sait que les chômeurs sont particulièrement exposés à la pauvreté. Le risque de chômage est notamment déterminé par les inégalités de formation initiale, qui sont elles-mêmes accrues par les inégalités d'accès à la formation professionnelle.

L'évolution des structures familiales constitue un deuxième facteur de fragilisation au niveau individuel. La pauvreté touche particulièrement les familles monoparentales, dont la part a augmenté depuis 20 ans : 33,6 % d'entre elles vivaient sous le seuil de pauvreté en 2017. Ce sont à 85 % des mères seules avec enfants. En 2014, ces mères étaient près de deux fois plus souvent au chômage que l'ensemble des femmes. Le sentiment de précarité et de pauvreté est également plus fort dans ces familles. Jusqu'à présent, les dispositifs publics conçus pour les aider n'ont pas fait la preuve de leur efficacité. L'entraide et la solidarité familiale restent cependant fortes dans tous les milieux. Les aides des parents représentent ainsi un apport essentiel pour les 18-24 ans, quelle que soit leur catégorie socioprofessionnelle.

Après ces constats, j'en arrive aux propositions que notre mission d'information pourrait formuler, qui se déclinent autour de quatre axes : améliorer les outils de suivi afin de mieux savoir de quoi nous parlons en matière de pauvreté et de précarité ; définir des politiques d'insertion plus simples, décidées au plus près du terrain et résolument tournées vers l'emploi ; formuler des propositions concrètes en matière de logement et d'énergie, afin de permettre à chacun de vivre dignement de ses revenus, même faibles ; enfin, construire un filet de sécurité plus juste et plus accessible pour ceux de nos concitoyens qui rencontrent le plus de difficultés.

Ma première série de propositions concerne le suivi des phénomènes de pauvreté et de précarité, et de nos politiques qui visent à l'enrayer. En la matière, je suis convaincue que nous pouvons faire beaucoup mieux.

Les indicateurs de suivi de la pauvreté ne nous permettent pas d'être suffisamment réactifs face aux situations de crise, comme celle que nous sommes en train de connaître. Par exemple, pour être fiable, le taux de pauvreté définitif pour une année donnée ne peut être calculé qu'avec deux ans de retard. Il est pour cette raison indispensable de développer un indicateur beaucoup plus conjoncturel et qui pourrait, par exemple, synthétiser des données relatives aux prestations de solidarité versées, au recours à l'aide alimentaire ou encore issues de sondages, données disponibles quasiment en temps réel. Des initiatives en ce sens ont été prises pendant la crise sanitaire par l'Insee et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). Elles doivent être saluées et pérennisées.

Je propose également de travailler à une amélioration de nos indicateurs pour combler certains angles morts : je pense notamment à la mesure de la pauvreté dans les territoires d'outre-mer ou à celle de la grande pauvreté. Il me semblerait également judicieux que nous nous donnions les moyens de mieux suivre les populations non pauvres, au sens de la statistique publique, mais proches de la pauvreté, qui sont logiquement les plus susceptibles de basculer dans la précarité.

Nous devons aussi appliquer cette exigence de suivi renforcé aux politiques que nous menons. Si je ne me risquerai pas à parler d'un « pognon de dingue », je constate qu'une profusion de dispositifs de lutte contre la pauvreté a été mise en place par les majorités successives, sans que leurs résultats puissent être évalués dans des conditions satisfaisantes. Je considère que nous devons désormais collectivement poser comme principe que tout nouveau dispositif doit s'accompagner d'un dispositif d'évaluation crédible.

Ma deuxième série de recommandations porte sur nos politiques de prévention de la pauvreté, qui doivent, à mon sens, être résolument tournées vers l'emploi.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le rappeler, le premier déterminant de la pauvreté, en France, est le chômage. Le premier levier pour prévenir la pauvreté est donc l'accès à l'emploi. Et le premier levier pour accéder à un emploi de qualité, c'est la formation.

Il est indispensable de concentrer nos efforts sur cet objectif. Des efforts ont été accomplis dans les années récentes, avec la mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), doté de 14 milliards d'euros sur cinq ans. Dans l'attente de son évaluation d'ensemble, à laquelle je serai bien évidemment attentive, mon rapport propose des pistes d'amélioration du dispositif, qui gagnerait à être rationalisé, plus inclusif et mieux orienté vers les secteurs en développement ou en tension.

Sur ce dernier point, je suis convaincue que les politiques de développement économique et de lutte contre la pauvreté vont de pair et donc que la politique de l'emploi et de la formation professionnelle des personnes en difficulté doit être conciliée avec les besoins de l'économie. Je propose par conséquent de renforcer l'effort de formation aux métiers de ces secteurs, en associant les partenaires publics et privés et en s'assurant de la crédibilité de l'engagement des bénéficiaires, grâce à un dispositif innovant de « dédit-formation sectoriel ».

Notre politique de formation doit s'adresser en priorité aux jeunes peu qualifiés, afin que la crise que nous connaissons ne marque pas la naissance d'une génération sacrifiée. Le revenu d'engagement proposé par le Président de la République constitue une piste intéressante pour renforcer nos efforts en ce sens et rationaliser les dispositifs existants. S'il est difficile, à ce stade, de se prononcer sur ce dispositif, dont les contours restent flous, celui-ci constitue en tout état de cause une solution bien préférable à un revenu de solidarité active (RSA) jeune, puisqu'il intègre l'exigence de formation et d'accompagnement vers l'emploi.

Dans le même souci d'orienter résolument les politiques de prévention de la pauvreté vers l'emploi, l'insertion par l'activité économique (IAE) semble un outil approprié pour maintenir en activité les personnes les plus vulnérables. Le Gouvernement a choisi de lui réserver une place importante dans le cadre de sa stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il a également décidé de recourir, dans le cadre du plan de relance, aux contrats aidés.

En temps de crise, il semble pertinent d'augmenter significativement le nombre d'emplois aidés, afin de préparer un vivier en vue de la reprise économique. Cette approche nécessite cependant de lever certains freins à la conclusion de contrats supplémentaires et à la montée en capacité des structures d'insertion. Je plaide d'abord pour mobiliser la commande publique et les entreprises du secteur marchand en développant le recours aux clauses sociales dans les contrats des donneurs d'ordre, en vue d'augmenter effectivement le nombre de postes en IAE.

Sur le terrain, on constate toujours des difficultés de dialogue entre les structures d'insertion et les entreprises. Les réseaux de l'IAE développent pourtant, depuis plusieurs années, des outils innovants visant à rapprocher des besoins des entreprises l'offre de services des structures et à lier l'accompagnement des personnes à celui des employeurs. Il convient de favoriser la diffusion de ces démarches, afin de contribuer à rapprocher ces deux mondes.

Les objectifs quantitatifs doivent être soutenus par un pilotage et une gouvernance qui doivent être plus territorialisés. S'agissant de l'IAE, il serait pertinent de généraliser les conférences de financeurs au niveau du département, voire du bassin d'emploi. Enfin, la mise en place d'une bonification de l'aide au poste dans certains territoires fragiles, où la présence de structures d'insertion est insuffisante, reste attendue.

Cette exigence d'une territorialisation renforcée de nos politiques d'emploi, afin que celles-ci soient menées au plus près des personnes et, partant, soient plus efficaces, passe également par un élargissement de la gouvernance du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), tel qu'il est actuellement expérimenté dans certains territoires. Je considère notamment, toujours dans l'idée que développement économique et lutte contre la pauvreté vont de pair, que les régions pourraient voir leurs compétences renforcées et y être mieux associées.

La territorialisation concerne aussi l'actuelle stratégie pauvreté du Gouvernement, dont l'originalité est d'être déployée dans le cadre d'une démarche de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales, en particulier les départements. Cette approche ne fonctionne cependant qu'à condition que l'évaluation des actions menées se fonde sur des critères réellement partagés. L'État doit donc fonder sa participation financière sur les indicateurs élaborés avec les départements. Dans chaque région, un commissaire à la lutte contre la pauvreté a été installé afin d'accompagner la mise en œuvre de la stratégie. Il est toutefois bien seul et ne peut pas répondre à toutes les sollicitations. Je suggère donc de

« muscler » cette présence territoriale de l'État en adjoignant aux commissaires régionaux des relais départementaux.

Le travail social est peu visible, mais il joue un rôle fondamental sur le terrain. Environ 250 000 travailleurs sociaux agissent en faveur de la lutte contre la pauvreté, tous métiers et employeurs confondus. Il me paraît prioritaire de former ces professionnels en mettant l'accent sur le développement des pratiques d'« aller vers », qui doivent constituer le nouveau modèle du travail social, et sur le travail social collectif. Le rapport propose en outre de procéder à une simplification des processus que doivent mettre en œuvre les travailleurs sociaux, en luttant contre l'empilement des dispositifs et des normes, et de donner plus de responsabilités à ces professionnels, de manière à créer des conditions favorables à l'initiative et à l'innovation.

Pour ce qui concerne le logement, compte tenu de la précarité à laquelle sont confrontés de trop nombreux Français, je formule également plusieurs propositions.

Concernant l'accès au logement tout d'abord, la priorité doit être la relance de la construction et la densification portées par une différenciation des politiques selon les territoires. L'accès au logement est moins une question de priorité à donner entre demandeurs que de construction de nouveaux logements. Pour cela, il convient d'éviter d'ériger de nouvelles contraintes et de faire confiance aux territoires pour adapter les outils aux besoins, en zone littorale ou de montagne comme dans les grandes métropoles. Nous proposons ensuite de débloquer les autorisations de construire qui sont accordées par les maires, en recréant une dynamique cohérente entre l'accueil de nouvelles populations et les ressources fiscales des communes. Pour cela, il convient d'assurer la compensation intégrale au profit des municipalités de l'exonération de taxe foncière sur le logement social et, dans le cas du logement intermédiaire, de remplacer cette exonération par un crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés (IS). Les communes qui ont le plus de logements sociaux ou celles qui agissent en faveur du logement abordable ne doivent pas être pénalisées par une perte de recettes fiscales.

Concernant le maintien dans le logement, la mission d'information propose de trouver un meilleur équilibre entre les droits des locataires et ceux des propriétaires. Pour les locataires, il faut aller plus loin dans les politiques de prévention des expulsions, notamment en développant « l'aller vers ». C'est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit de ménages inconnus des services sociaux. Cela veut dire également qu'il faut agir rapidement, dès le premier impayé et avant qu'une dette locative importante, difficile à résorber, ne soit constituée. Pour les propriétaires, il faut garantir leur indemnisation complète et systématique lorsque l'expulsion avec le concours de la force publique est refusée par le préfet. Aujourd'hui, l'administration cherche trop souvent à minimiser la charge financière et ce sont les propriétaires qui assument la charge du maintien dans les lieux. Il conviendrait de débloquer de l'ordre de 80 millions d'euros et d'en confier la gestion au ministère chargé du logement, comme le rapport « Démoulin » l'avait préconisé.

Enfin, concernant les conditions d'habitation, il faut agir avec beaucoup de vigueur contre l'indécence des logements et la précarité énergétique pour les habitants des « passoires thermiques ». Dans ce domaine, la mission propose d'agir, à court terme, pour aider à payer les factures d'énergie et, sur le long terme, pour rénover les logements.

Aujourd'hui, 5,7 millions de ménages pauvres reçoivent le chèque énergie, d'un montant moyen de 148 euros. Or ce montant est trop faible. Selon l'Insee, le montant de la facture d'énergie d'un ménage en situation de précarité énergétique est supérieur

à 1 900 euros par an. Il faut donc augmenter le montant du chèque énergie. La mission relaie la demande des associations de le doubler.

Enfin, pour rénover les logements, il faut accompagner les propriétaires. Le Parlement a instauré des obligations bienvenues à travers la loi « Climat ». Il faut les appliquer sans retard, en ayant, comme l'a demandé le Sénat, le souci de l'accessibilité de la transition écologique aux plus modestes. Cependant, les montants des travaux seront très élevés – ils s'élèveront à 54 milliards d'euros dans le parc privé d'ici à 2034 selon la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) – et les propriétaires bailleurs ne bénéficient pas des économies d'énergie.

Il serait donc cohérent, comme le Sénat l'a demandé lors de l'examen de la loi « Climat », d'aider les bailleurs sociaux en revenant à une TVA à 5,5 % sur les travaux de rénovation des logements, comme c'était le cas avant 2018. Dans le secteur privé, la mission propose de faciliter la rénovation du parc locatif en étendant l'aide fiscale « Denormandie » et en augmentant le déficit foncier. Il serait enfin très judicieux de pérenniser et d'amplifier le dispositif « Cosse » d'incitation au conventionnement de logements rénovés, comme relais et complément du parc social.

Enfin, ma dernière série de recommandations vise à répondre à une question fondamentale : comment parvenir à un filet de sécurité plus juste et plus accessible pour les personnes concernées par la pauvreté ?

La nécessité de simplifier le paysage des prestations de solidarité ne fait guère de doute. L'ensemble des prestations qui concourent au soutien des personnes les plus modestes – des minima sociaux à la prime d'activité, en passant par les aides au logement – fonctionnent selon des règles différentes de prise en compte des ressources et des situations familiales, au risque de rendre le système inéquitable.

Le chantier de l'harmonisation entre les différentes prestations doit donc être poursuivi et systématisé. Celui-ci passe par l'unification des bases ressources des différentes prestations. Ces travaux doivent permettre de corriger certains défauts du système et d'en améliorer la lisibilité. Cette harmonisation, accompagnée de la suppression progressive de certaines prestations, serait réalisée au profit d'un RSA rénové, que je propose de ne pas appeler « revenu universel », résolument orienté vers l'accès ou le retour à l'emploi des allocataires. Il s'agit d'un chantier de plusieurs années.

Dans ce cadre, la question de l'automatisme des prestations de solidarité se pose. Le constat du recul de la présence humaine des institutions dans les territoires ainsi que les difficultés d'accès aux droits et aux prestations rencontrées par de nombreux bénéficiaires potentiels invitent à considérer favorablement cette éventualité. Il semble aujourd'hui techniquement possible de se diriger vers un système dans lequel la validation de la personne concernée serait nécessaire, après correction, afin de déclencher le versement de la prestation.

Un autre enjeu de la réforme des minima sociaux est d'améliorer leur efficacité et de garantir que, dans tous les cas, le travail paie davantage que l'inactivité. L'objectif incitatif de la création du RSA et de la prime d'activité n'a pas été complètement atteint. Il convient de repenser l'articulation entre le revenu socle et le complément de revenu des travailleurs modestes, de manière à rendre plus prévisible pour les allocataires l'impact d'un retour à l'emploi.

Enfin, il me paraît indispensable que l'État garantisse une compensation suffisante et pérenne des dépenses de prestations assurées par les départements, pour permettre le maintien à un niveau suffisant des dépenses d'accompagnement.

La solidarité publique à l'égard des personnes pauvres ou modestes doit cependant être considérée dans sa complémentarité avec les solidarités familiales, qui restent un ciment de notre société. Ainsi, suivant l'objectif de verser une « juste prestation » aux foyers qui en ont un réel besoin, il pourrait être envisagé de revoir les conditions d'attribution du RSA, en y incluant la prise en compte du patrimoine financier.

Au-delà des minima sociaux, il me paraît important de faciliter l'exercice de la solidarité familiale dans un plus grand nombre de situations. Dans cette perspective, il serait opportun de favoriser les petites donations entre générations. Pour aider les familles monoparentales, certaines incohérences de traitement des pensions alimentaires dans les barèmes sociaux et fiscaux restent à corriger. Par ailleurs, les services de médiation familiale visant à maintenir les liens de solidarité entre parents séparés mériteraient d'être plus développés.

Je considère en outre que les mailles du filet de sécurité que nous voulons pour demain doivent se resserrer pour mieux protéger les actifs les plus précaires. Je pense notamment aux travailleurs indépendants, qui sont fortement exposés à la précarité et sont souvent oubliés de notre système de protection sociale. La promesse présidentielle d'un accès de ces publics à l'assurance chômage n'a été tenue qu'en apparence : les conditions d'accès au dispositif sont beaucoup trop restrictives. Je propose de les assouplir.

D'un point de vue plus structurel, il me paraît indispensable de poursuivre les réflexions en cours concernant l'harmonisation de la protection sociale entre salariés et indépendants à faibles revenus et la clarification du statut juridique de ces derniers.

Le rapport pose également la question de la lutte contre le recours abusif aux contrats courts, question que le Gouvernement a prise par le mauvais bout en voulant imposer un dispositif de « bonus-malus » mal conçu. Il appartient aux partenaires sociaux de remettre l'ouvrage sur le métier pour parvenir à une solution plus juste et plus efficace.

Un autre chantier important consiste à rétablir la proximité des services sociaux avec les allocataires, ce qui passe par la réduction des distances, non seulement physiques, mais aussi symboliques.

Les espaces France Services, dont la présence dans les territoires est louable, ne sont actuellement pas perçus comme des lieux d'accès aux droits. Faire monter en compétences leurs agents est une voie d'amélioration possible. Surtout, alors que de nombreuses initiatives sont lancées en matière de lutte contre le non-recours, il paraît désormais important de coordonner ces efforts et d'améliorer la complémentarité entre les différents outils existants, des opérations de *data mining* mises en œuvre par les caisses d'allocations familiales (CAF) aux pratiques d'« aller vers » des travailleurs sociaux. À cette fin, des cellules départementales dédiées à l'accès aux droits sociaux pourraient être créées à titre expérimental. Elles seraient chargées, en liaison avec les CAF et le SPIE, d'identifier les situations de non-recours et d'orienter les bénéficiaires potentiels.

Enfin, nous nous devons de renforcer notre soutien aux associations de lutte contre la grande pauvreté, en particulier aux structures d'aide alimentaire, qui ont joué un rôle

essentiel face à la crise que nous connaissons. Des moyens supplémentaires en leur faveur ont été débloqués par le plan de relance, mais la question de la pérennité de ce soutien de l'État reste posée, et ces structures manquent à ce jour de la visibilité nécessaire pour mener à bien leurs projets de développement. Ceux-ci sont pourtant nécessaires, notamment pour améliorer le couplage entre aide alimentaire et accompagnement social, ou encore pour aider les associations à mieux lutter contre les phénomènes de précarité alimentaire en milieu rural, trop souvent sous-estimés.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Merci pour cette présentation très complète et dense.

M. Stéphane Sautarel. – J'aurai deux remarques concernant l'architecture des propositions. Premièrement, vous évoquez un RSA rénové : disposons-nous d'un chiffrage des mesures destinées à combler l'écart de revenu entre l'incitation au retour à l'emploi et le maintien dans des dispositifs sociaux d'accompagnement ? Le mécanisme actuel n'a pas permis de répondre aux objectifs escomptés. Quel différentiel financier entre le maintien d'une partie des revenus de substitution, en cas de retour à l'emploi, et une minoration de certaines interventions sociales, en cas de non-retour à l'emploi, serait, selon vous, susceptible d'améliorer l'incitation au retour à l'emploi ?

Deuxièmement, je suis très sensible, s'agissant des 250 000 travailleurs sociaux, au principe d'« aller vers » et aux approches collectives, orientations que je partage. Cependant, la notion d'accompagnement ne me semble pas assez claire : manque l'idée d'une contractualisation de cet accompagnement entre travailleurs sociaux et bénéficiaires. Cette contractualisation serait l'occasion de clarifier le contenu de l'engagement, éviterait des temps d'intervention trop longs et permettrait à la personne accompagnée de valider son parcours de retour à l'emploi. C'est ainsi que nous pourrions mieux résorber les poches de précarité. Mme Maela Paul a beaucoup travaillé sur ces questions, et ses propositions sont particulièrement novatrices.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Certains d'entre nous exercent un mandat départemental : nous connaissons bien les processus liés aux minima sociaux. Le constat est flagrant : 61 % des bénéficiaires du RSA le perçoivent pendant deux ans, 37 % durant cinq ans et 16 % pendant dix ans. Le dispositif ne permet pas de sortir de la précarité et doit être repensé. Notre proposition ne peut être complète, car un travail avec les conseils départementaux est nécessaire. Elle se rapproche toutefois de celle de notre collègue Claude Malhuret, qui avait déposé une proposition de loi en faveur d'expérimentations pour rénover le dispositif. L'objectif global que nous visons est la neutralité des mesures en matière de finances publiques. Pour le maintien des revenus de substitution, le coût serait celui de la différence entre le RSA et la prime d'activité. Le chiffrage global dépend surtout du calibrage du dispositif, qui n'est pas encore réalisé dans la mesure où, comme je l'ai dit, nous devons travailler avec les départements.

Concernant une potentielle contractualisation de l'accompagnement, nous ne sommes pas allés aussi loin dans nos propositions. Encore une fois, une concertation avec les départements et les travailleurs sociaux est nécessaire. Les propositions que nous faisons doivent être finalisées, mais vos pistes sont à creuser, sachant que tout dispositif doit être évalué.

M. Vincent Capo-Canellas. – Nous avons découvert jeudi le produit fini de votre travail. Certains points restent à expertiser plus précisément, car des questions perdurent.

Financièrement, quels sont les chiffres ? Vous proposez certaines dépenses – la proposition n° 26 sur l’indemnisation des propriétaires en cas de non-expulsion, la proposition n° 27 sur le chèque énergie, la TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation dans le parc social –, tandis que d’autres propositions aboutissent à réduire certaines recettes. Disposons-nous d’un bilan global de vos propositions ?

Votre proposition n° 10 vise à mobiliser la commande publique pour mieux soutenir l’économie sociale et solidaire. Cela nécessitera une concertation, car, malheureusement, certaines PME pourraient y voir un obstacle pour accéder à certains marchés.

Concernant votre proposition sur les contrats courts, j’en partage la philosophie, qui consiste à prendre en compte l’ancienneté. Toutefois, ne devons-nous pas faire le bilan de la réforme actuelle, qui entre juste en application, avant de relancer la discussion sur un nouveau dispositif ?

J’en viens enfin aux dépenses de logement. Au-delà du champ de la précarité, la question de l’augmentation du prix des logements est déterminante, pour toutes les classes sociales, non seulement dans les zones denses, mais aussi, depuis le confinement lié à la covid, dans toutes les zones rurales où des citoyens cherchent à acquérir des résidences secondaires. Ce renchérissement immobilier fait que les populations locales à faible revenu ne peuvent plus se loger. Cette question va devenir centrale.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les dépenses supplémentaires induites par nos propositions sont simples à analyser. Elles sont importantes en matière de logement : 800 millions d’euros, correspondant au doublement du montant du chèque énergie, 62 millions d’euros par an pour le retour à un taux de TVA à 5,5 % sur les travaux de rénovation des logements et 30 millions d’euros de plus qu’aujourd’hui pour l’indemnisation complète et systématique des propriétaires. En revanche, nous ne disposons pas du montant de la baisse de certaines recettes.

La question du logement occupe une place volontairement importante dans le rapport, car c’est un élément clé dans le sentiment de pauvreté et de précarité éprouvé par les Français.

S’agissant de la commande publique et pour répondre aux difficultés d’accès aux marchés rencontrés par les TPE-PME en raison des clauses sociales, nous proposons de rapprocher le secteur économique traditionnel du secteur des structures d’insertion par l’activité économique, afin de trouver un équilibre et d’éviter les dilemmes auxquels peuvent être confrontées les collectivités donneuses d’ordre.

Enfin, le dispositif du « bonus-malus » adopté par le Gouvernement ne saurait, pour la majorité sénatoriale, constituer une solution pour limiter le recours abusif aux contrats courts. Nous avons toujours été opposés à ce principe, qui pose un certain nombre de difficultés et concerne des secteurs dont certains subissent encore les effets de la crise sanitaire. Les premiers effets de ce dispositif ne pourront être mesurés que d’ici un an, mais pourraient mettre ces secteurs en difficulté. Il était donc logique que nous fassions une proposition alternative, davantage axée sur le « bonus » que sur le « malus », consistant à favoriser l’ancienneté des salariés et inspirée par ce que l’économiste Gilbert Cette, que nous avons auditionné, a développé devant nous. Encore reste-t-il à en chiffrer l’impact financier.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je partage les diagnostics issus de nos travaux, même si je reste un peu frustrée par l’approche choisie. C’est naturel : nous avons eu quelques divergences d’appréciation quant aux solutions proposées, s’agissant, notamment, de la valeur « travail ». Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain présentera prochainement des propositions complémentaires. Nous devons encore y travailler, car ce rapport est très dense et nous n’en avons pris connaissance que récemment.

La question de la revalorisation des salaires, par exemple, ne peut, selon nous, être balayée d’un revers de main. On voit bien les difficultés de recrutement dans certains secteurs, comme dans le domaine de l’accompagnement des personnes âgées, où les frustrations engendrées par le « Ségur de la santé » sont sensibles. Par ailleurs, nous n’avons pas du tout abordé la question de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Notre sensibilité politique nous porte à croire qu’une renégociation des salaires avec les partenaires sociaux représente une piste incontournable si l’on veut lutter contre la précarité et le basculement dans la pauvreté. Nous avons constaté que, lorsque l’on tombe dans celle-ci, il est extrêmement difficile d’en sortir. Pour éviter le recours abusif aux contrats courts, nous devons trouver des solutions efficaces pour en limiter le nombre et redonner de la dignité aux salariés, par la constance et la pérennité de l’emploi, mais aussi par la rémunération.

Nos divergences portent également sur les solutions proposées en direction des publics spécifiques. Malheureusement, la plupart de nos jeunes ne peuvent pas compter sur la solidarité familiale. C’est pourquoi nous pensons que la solidarité nationale est nécessaire. Notre responsabilité d’élus est de faire confiance à la jeunesse. Il s’agit non pas de distribuer de l’argent sans contrepartie, mais d’accompagner les jeunes dans leurs projets de vie, de les rassurer sur leur avenir et de répondre aux difficultés des étudiants, qui ont été aggravées par la crise liée à la covid. Il leur est difficile de sortir de leur milieu : on dit ainsi que l’on ne sort de la pauvreté où se trouve sa famille qu’après huit générations. Une mission d’information est d’ailleurs en train de travailler sur ce déterminisme social.

En matière de politiques de logement, le rapport contient de nombreuses propositions. Nous devons cependant travailler encore pour améliorer l’efficacité des aides. Les jeunes ont ainsi été directement frappés par la baisse des APL, qui les ont mis en difficulté dès leur entrée dans la vie active. Il est de notre responsabilité d’élus de leur apporter des réponses.

L’objectif de retrouver une industrie forte me paraît légitime. Je doute néanmoins que les sommes importantes mobilisées par le plan de relance aient été fléchées de façon suffisamment stratégique pour faire porter le développement industriel sur des priorités définies, comme la santé, et recréer de la richesse pour notre pays. Cela étant, la production industrielle ne représente que 14 % du PIB. Ce n’est pas le seul levier sur lequel nous pouvons agir.

Nous partageons l’analyse du rapport sur la question des travailleurs sociaux, en particulier en ce qui concerne « l’aller vers », ainsi que sur la nécessité d’aller plus loin en matière de décentralisation. Il s’agit de redonner aux régions la responsabilité de porter les politiques de l’emploi, car elles sont au plus proche des entreprises, des personnes employables et parce que la formation relève de leur compétence. Ce travail de proximité doit être mené en lien avec les départements, sous réserve, bien sûr, des moyens mis à leur disposition.

Les dispositifs de « filets de sécurité » sont, quant à eux, trop nombreux. Chacun y perd son latin. Il semble nécessaire de les simplifier et d'accompagner les associations dans les réponses qu'elles apportent aux personnes qui les sollicitent. Les auditions que nous avons menées ont montré que les demandes d'aide alimentaire sont en augmentation. C'est le signe d'une grande pauvreté, qui concerne par ailleurs une grande diversité de profils : retraités ou indépendants, qui ont besoin d'être accompagnés dans leurs projets.

Si nous avons une approche différente du travail et des publics spécifiques, nous nous retrouvons sur certaines propositions de simplification et de décentralisation. L'État doit jouer son rôle de modérateur, mais nous savons que les décisions prises à l'échelle locale sont plus efficaces que des dispositifs nationaux peu adaptés aux réalités du terrain et manquant de souplesse.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Nous avons en effet des approches différentes. Cela me semble tout à fait logique : nos propositions émanent de nos collègues et ont déjà été débattues, pour certaines, dans l'hémicycle. Il est donc normal que nos appréciations divergent sur différents aspects. Les contributions ultérieures seront naturellement examinées avec attention. Les auditions que nous avons pu mener nous ont toutefois permis d'adopter une approche globale, mais également de formuler quarante-neuf propositions « à hauteur d'homme », dont certaines emportent quelques conséquences budgétaires dans un sens comme dans l'autre. Nous nous étions fixé pour objectif de réformer structurellement notre pays et d'apporter des réponses à la hauteur des enjeux. Nous avons également prévu des dispositifs d'évaluation très précis, assortis d'indicateurs réactualisés. Ces propositions font forcément débat. C'est tout l'intérêt d'une mission d'information.

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

La réunion est close à 16 h 10.

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « UBERISATION DE LA SOCIÉTÉ : QUEL IMPACT DES PLATEFORMES NUMÉRIQUES SUR LES MÉTIERS ET L'EMPLOI ? »

Mardi 7 septembre 2021

- Présidence de Mme Martine Berthet, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Audition de M. Éric Delisle, chef du service des questions sociales et RH à la CNIL, et de M. Nicolas Kanhonou et Mme Sarah Benichou, directeur et adjointe chargés de la promotion de l'égalité et de l'accès au droit auprès de la Défenseure des droits

Mme Martine Berthet, présidente. – Nous sommes très heureux de reprendre aujourd'hui les auditions de notre mission d'information ; nous attendons vos éclairages sur les nombreuses questions que notre rapporteur, nos collègues et moi-même vous poserons, en particulier pour ce qui concerne l'accès aux données des travailleurs des plateformes.

M. Pascal Savoldelli, rapporteur. – Cette audition tombe à point nommé : vos réponses aux questions que nous avons fait parvenir et à celles que nous allons vous poser représentent une étape importante de notre travail autour des travailleurs des plateformes, de leur liberté et de leur accès aux « boîtes noires » que sont trop souvent les algorithmes en cause. Pouvez-vous d'ores et déjà nous présenter vos réflexions au regard des questions que nous vous avons adressées ?

M. Nicolas Kanhonou, directeur chargé de la promotion de l'égalité et de l'accès au droit auprès de la Défenseure des droits. – Si le Défenseur des droits ne s'est jamais exprimé spécifiquement sur les phénomènes d'uberisation de la société, il s'est en revanche penché à plusieurs reprises sur les algorithmes et leurs effets potentiellement discriminatoires. Il a publié en 2015 un guide intitulé *Recruter avec des outils numériques sans discriminer*, où la responsabilité de l'employeur quant à l'usage de ces technologies était déjà détaillée. Son intérêt pour ces questions a été démultiplié en 2019 par les débats autour de Parcoursup : une décision a été rendue à la suite d'alertes lancées, notamment, par des candidats en situation de handicap. À cette occasion, le Défenseur des droits s'est notamment exprimé sur la nécessaire transparence des algorithmes. Un document a ensuite été produit en commun avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sous le titre : *Algorithmes : prévenir l'automatisation des discriminations*. Enfin, cet été, la Défenseure des droits a publié un rapport sur les technologies biométriques.

Concernant la thématique de votre mission d'information, notre réflexion porte surtout sur la transparence des technologies en question, ainsi que sur la capacité que l'on a de les contrôler. Les algorithmes ne sont pas neutres : des biais peuvent s'y introduire à toutes les étapes de leur élaboration et de leur déploiement. Or les effets discriminatoires de tels biais sont plus difficiles à repérer que ceux que produirait la simple inscription dans un algorithme d'un critère de discrimination interdit. Ces biais découlent le plus souvent d'un manque de représentativité des données fournies à ces algorithmes : elles reflètent souvent les comportements discriminatoires qui existent dans notre société. Ces biais peuvent être encore

amplifiés par les systèmes dits d'« intelligence artificielle » censés perfectionner les algorithmes.

Il est très difficile de prendre conscience du fait qu'on est victime d'une telle discrimination à l'échelle individuelle. C'est pourquoi il existe très peu de jurisprudence à ce sujet. Même dans les cas où la victime s'en rend compte, il faudrait pour s'attaquer au problème disposer du contenu de l'algorithme et de ses données d'entraînement ; or les entreprises refusent le plus souvent aux tiers l'accès à ces données, au nom du secret des affaires. Enfin, même si l'on dispose de ces données, encore faut-il pouvoir les analyser, ce qui requiert des compétences techniques très spécifiques, dont les victimes de discrimination ne disposent généralement pas.

Le droit en vigueur permet aux personnes concernées de s'opposer aux prises de décisions individuelles entièrement automatisées produisant des effets juridiques et les affectant de manière significative. Néanmoins, ce droit ne s'applique pas lorsque la décision est nécessaire à la conclusion ou à l'exécution d'un contrat entre la personne concernée et un responsable de traitement.

Ces sujets sont plutôt du ressort de la CNIL, mais nous estimons pour notre part que l'article 22 du règlement général sur la protection des données (RGPD) ne prévoit pas *a priori* de possibilité pour les travailleurs indépendants de s'opposer aux décisions automatisées, notamment lorsque celles-ci visent à organiser leur travail sur une plateforme. En revanche, ces dispositions devraient permettre à ces personnes d'avoir accès à la logique sous-jacente des décisions, de demander un réexamen par une personne humaine, d'exprimer leur point de vue, d'obtenir une explication sur la décision ainsi prise ou de la contester, notamment lorsqu'elle peut s'avérer discriminatoire. La jurisprudence française n'a pas encore déterminé si les activités de ces travailleurs relèvent bien du champ d'application de l'article 22 du RGPD, dans quelle mesure ces droits sont opposables aux plateformes, ou encore ce que recouvre la notion de « logique sous-jacente ».

Le RGPD prévoit aussi l'obligation de mener des analyses d'impact sur la protection des données, mais il n'est pas prévu de les faire porter sur les éventuels biais discriminatoires ; autre limite, leur publication n'est pas non plus prévue.

Le Défenseur des droits a donc régulièrement appelé au renforcement des obligations légales en matière de transparence des algorithmes.

Le recrutement par algorithme peut être défini comme l'utilisation de systèmes de prise de décisions automatisées pour la sélection, la gestion, ou le filtrage des candidatures à un emploi. Les algorithmes sont entraînés à repérer certains attributs dont on suppose qu'ils sont corrélés avec certaines compétences professionnelles. Ils traitent les dossiers écrits, voire aujourd'hui les entretiens vidéo, pour repérer les « bons candidats », ceux que l'entreprise cherche. Le problème est que ces algorithmes reposent sur des corrélations et non des causalités : les points communs entre employés compétents ne sont pas forcément liés à cette compétence, mais peuvent refléter des biais. Ainsi, si la plupart des « bons employés » actuels d'une entreprise sont des hommes, un algorithme ainsi entraîné recherchera pour les nouveaux employés des caractéristiques masculines, ce qui conduit à reproduire des discriminations existantes ; un logiciel de recrutement utilisé par Amazon a connu un tel problème.

Les biais présents dans les algorithmes sont de toute nature : apparence physique, origine, ou encore handicap. L'usage de technologies biométriques se développe, notamment

en matière de recrutement : de grandes entreprises vendent des logiciels qui prétendent détecter les traits de personnalité d'un individu par l'analyse de sa diction ou de son comportement ; des scores sont ainsi automatiquement assignés aux candidats. Cela pose à l'évidence des risques importants, notamment pour les personnes en situation de handicap.

S'agissant des solutions possibles, outre les propositions formulées dans nos rapports, je tiens à rappeler l'importance de la proposition de règlement sur l'intelligence artificielle présentée par la Commission européenne le 21 avril 2021. Il s'agit d'un texte ambitieux, visant à structurer l'encadrement légal de la mise sur le marché de tels algorithmes.

Ce texte pose deux sujets de préoccupation. Premièrement, la Commission a fondé son travail sur une logique de niveaux de risque ; les contraintes légales prévues seraient ainsi graduées. Cela peut s'avérer problématique : dans des technologies probabilistes, le risque zéro n'existe pas. Pour notre part, nous considérons que le droit de la non-discrimination doit s'appliquer, quelle que soit la situation. Deuxièmement, l'importance laissée dans ce texte à l'autorégulation des acteurs, suivant l'habitude des institutions européennes pour les technologies à risque, nous préoccupe.

M. Éric Delisle, chef du service des questions sociales et ressources humaines à la direction de la conformité de la CNIL. – L'intelligence artificielle et le recours aux algorithmes représentent évidemment un sujet d'importance pour la CNIL. Notre approche est encadrée par le RGPD. Sans s'être prononcée spécifiquement sur le sujet de votre mission d'information, la CNIL a eu l'occasion de se pencher sur certains sujets voisins : je laisse M. Régis Chatellier vous détailler le résultat de ces travaux.

M. Régis Chatellier, chargé des études prospectives au pôle innovation, études et prospective à la direction des technologies et de l'innovation de la CNIL – Nous avons mené des travaux sur l'usage des algorithmes et de l'intelligence artificielle dans le cadre des métiers et de l'emploi. Les pratiques que l'on observe dans les plateformes de l'économie à la demande peuvent avoir une influence sur le marché de l'emploi dans des secteurs traditionnels. Dès 2017, nous avons publié un rapport de sensibilisation sur les enjeux éthiques des algorithmes et de l'intelligence artificielle intitulé *Comment permettre à l'homme de garder la main ?*

Le laboratoire d'innovation numérique de la CNIL a aussi exploré ces sujets de manière à éclairer la CNIL dans ses travaux sans nécessairement produire de la doctrine. Il a notamment publié un dossier sur le travail qui recoupe largement le sujet de votre mission. Enfin, nous avons organisé en juin 2020 avec le Défenseur des droits le colloque qui a donné lieu à la publication du document évoqué par M. Kanhonou.

L'usage des données pour le recrutement et certaines formes de management s'est répandu. La technologie est neutre, mais son usage et les données sur lesquelles elle s'appuie peuvent avoir des effets importants sur les personnes. Cet usage peut optimiser la gestion de la connaissance, ou encore l'orientation professionnelle, mais il comporte aussi des risques importants pour la protection de la vie privée, ou encore la dignité humaine, du fait des biais et des discriminations qui peuvent s'y faire jour. On relève aussi des risques de perte d'autonomie, d'augmentation du temps de travail, de disparition des temps morts, pourtant nécessaires, et du contact humain, ou encore l'augmentation du contrôle et de la surveillance des travailleurs.

En matière de management algorithmique, le secteur des plateformes s'est construit sur ce principe de distribution des services et des tâches par un système automatisé. On voit bien les effets que peuvent avoir ces pratiques. Le design des interfaces lui-même a ainsi un effet important sur la manière dont ces outils sont utilisés, suivant ce qu'on a pu appeler des *dark patterns*, ou encore du *nudge*, incitant chauffeurs et clients à toujours plus utiliser l'application. Des algorithmes plus traditionnels identifient les collaborateurs les plus à même d'être performants. Certaines pratiques nous interrogent davantage, notamment des outils portant sur des phénomènes comme l'absentéisme ou la prédiction de risques psychosociaux. Plus problématique encore, on a pu enfin repérer, surtout à l'étranger, des systèmes de notation mutuelle entre salariés, des capteurs physiologiques placés sur le travailleur pour mesurer sa productivité, voire des systèmes de captation des émotions dans la voix, notamment au sein de centres d'appel. Rappelons que la surveillance au travail reste l'un des principaux motifs de plaintes reçues par la CNIL.

Concernant le recrutement algorithmique, on constate en la matière un recours accru à des algorithmes ou à des systèmes de traitement de données, notamment pour le repérage des candidats sur les réseaux sociaux, ou encore pour des tests de personnalité. L'usage de la vidéo pour analyser les émotions des candidats débute également en France, mais il ne s'agit pas de pratiques présentes à grande échelle en France aujourd'hui.

Ces sujets sont importants pour la CNIL, car les données personnelles constituent bien là le matériau que les utilisateurs de ces systèmes veulent faire fructifier. Les travailleurs des plateformes ne sont pas une exception : ils ont les mêmes droits que tout le monde au regard du RGPD. Il est important de rappeler les principes qui s'appliquent en la matière.

M. Éric Delisle. – Permettez-moi de présenter le cadre juridique en vigueur pour le traitement de ces données, autour notamment du RGPD. En la matière, l'article 1^{er} de la loi Informatique et Libertés est fondateur : « L'informatique doit être au service de chaque citoyen. [...] Elle ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques. » Cette loi de 1978 continue de présenter des garanties visant à encadrer le traitement des données à caractère personnel.

Le RGPD n'a pas vocation à se substituer au droit du travail, mais à offrir des garanties à l'ensemble des personnes physiques, qu'elles soient ou non des travailleurs. On oppose souvent à tort données personnelles et professionnelles : dès lors que les données sont en lien avec une personne physique, même dans la sphère professionnelle, elles sont personnelles. Les algorithmes se nourrissent de nombreuses données relatives à des individus : l'ensemble du socle du RGPD trouve donc à s'appliquer.

Plusieurs grands principes inspirent les dispositions du RGPD, notamment le principe de finalité de tout traitement de données, le principe de minimisation des données collectées, ou encore le principe de base légale et le principe de durée de conservation limitée.

Surtout, les responsables du traitement de données sont soumis à une obligation de transparence à l'égard des personnes dont ils traitent les données. Cette obligation est au cœur de la réglementation : les personnes doivent être pleinement conscientes des traitements, algorithmiques ou non, mis en œuvre sur leur compte.

Enfin, l'article 22 du RGPD encadre précisément les traitements entièrement automatisés aboutissant à une prise de décision sans intervention humaine. Le principe est l'interdiction de ces traitements, mais il est assorti de certaines exceptions : un tel traitement

peut ainsi être autorisé dès lors qu'il est nécessaire à la conclusion d'un contrat, ou fondé sur le consentement de la personne. Cependant, le RGPD offre des garanties même dans les cas couverts par ces exceptions, comme nous avons eu l'occasion de le rappeler au sujet de Parcoursup. Pour les traitements entièrement automatisés, les droits offerts à la personne par l'article 22 ont été rappelés : transparence, droit d'obtenir une intervention humaine, etc. Ces garanties sont offertes à toutes les personnes, clients ou travailleurs.

M. Pascal Savoldelli, rapporteur. – Vous avez évoqué le principe de finalité qui s'impose aux algorithmes. Selon vous, qu'il s'agisse de la reconnaissance faciale, de la géolocalisation ou de la vidéosurveillance, ces usages sont-ils proportionnels à la finalité recherchée par les acteurs économiques qui les utilisent ? Font-ils l'objet de plaintes, en dépit des difficultés à faire reconnaître ses droits ?

Le principe de vigilance ne permettrait-il pas d'accorder aux *data scientists* des prérogatives d'alerte similaires à celles qui existent pour les commissaires aux comptes ?

Pourrait-on offrir aux travailleurs un droit d'opposition permettant de suspendre l'utilisation de l'algorithme dès lors que ses droits ou ses libertés fondamentales sont mis en cause ?

L'article L. 2312-8 du code du travail dispose que le comité social et économique (CSE) de l'entreprise est consulté lors de l'introduction de nouvelles technologies et de tout aménagement important modifiant les conditions de travail. Convient-il de renforcer son rôle en la matière, ou plutôt de solliciter une autre structure ?

Enfin, l'ordonnance du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation respecte-t-elle, selon vous, les droits fondamentaux de ces travailleurs face aux algorithmes ? Vous avez évoqué les risques en la matière, ainsi que les enjeux qui vont se poser autour de la nouvelle réglementation européenne. Quelles évolutions législatives attendez-vous ?

M. Nicolas Kanhonou. – S'agissant de la proportionnalité à la finalité recherchée en matière de reconnaissance faciale ou d'utilisation de technologies biométriques, je pense qu'il existe différentes configurations.

Nous ne sommes pas compétents pour traiter des plaintes relatives à la surveillance au sein d'une entreprise. La CNIL pourra peut-être vous éclairer davantage sur ce point. Nous sommes surtout préoccupés par le fait que les technologies biométriques sont utilisées alors qu'elles sont faillibles et ne présentent pas toujours les garanties nécessaires.

Il existe différents types de technologies biométriques : les technologies que l'on trouve dans les aéroports pour authentifier un document, moins risquées car il n'y a pas de centralisation des données, et les technologies de surveillance – sur la voie publique, par exemple –, qui ne sont pas fiables à 100 % et s'appuient sur des données parfois douteuses.

Je pense que c'est aussi la CNIL qui pourra vous éclairer sur le rôle des *data scientists*.

Pour ce qui concerne le droit d'opposition à l'utilisation d'algorithmes, je pense que l'enjeu est davantage de réguler ces algorithmes : on peut imaginer des algorithmes qui respectent le droit à la non-discrimination. Au reste, il est difficile d'imaginer un monde sans

algorithmes ! L'enjeu se situe en amont : c'est un enjeu d'information, de capacité à présenter un recours, à faire modifier les choses ou à obtenir réparation.

Je n'ai pas de réponse sur la consultation des instances paritaires internes des entreprises, puisqu'il s'agit essentiellement de droit du travail, lequel ne relève pas de notre compétence. Dans le même temps, une telle consultation s'inscrit dans ce que nous promovons, à savoir la transparence, la possibilité de débattre et la nécessité que les individus et les collectifs au sein des entreprises soient conscients de l'utilisation de ces technologies, de leur capacité de recours et de la capacité des entreprises à redresser les choses.

Nous voyons, à l'étranger, que les alertes viennent de l'extérieur. Les entreprises qui dépassent les lignes ne le font pas forcément intentionnellement. Au reste, elles sont alors signalées par des associations qui ont la capacité de traiter des données et d'examiner les effets des algorithmes. La capacité publique ou privée à surveiller ceux qui utilisent les algorithmes pour organiser le travail, surveiller certaines activités ou s'assurer de l'authenticité de l'identité d'individus constitue un véritable enjeu.

Mme Sarah Benichou, adjointe chargée de la promotion de l'égalité et de l'accès au droit auprès de la Défenseure des droits. – Nous insistons sur le fait que le droit à la non-discrimination s'applique de la même manière que celle-ci soit directe ou indirecte. Des dispositions protectrices par rapport aux règles du jeu qui président au recrutement des candidats à l'embauche existent déjà dans le code du travail et s'appliquent aux algorithmes.

On peut s'interroger sur la méthodologie qui préside à la construction des algorithmes, au-delà même de la question des données mobilisées.

De la même façon que l'on utilisait auparavant la graphologie pour en déduire des compétences ou des performances, on emploie aujourd'hui, en matière de recrutement et sans doute aussi d'évaluation et de management, des méthodologies qui sont parfaitement contestables d'un point de vue scientifique. On vend des outils qui ne servent à rien et qui vont éventuellement déboucher sur des discriminations. Le droit du travail offre quelques outils susceptibles d'aider à l'utilisation de méthodologies objectives.

L'ordonnance prévoit une forme de rééquilibrage et un renforcement des acteurs sociaux, seuls capables d'épauler un travailleur de plateforme qui aurait des doutes.

Nous avons identifié, en Europe, les deux premières jurisprudences sur les travailleurs « ubérisés » : l'une a été rendue par une cour d'Amsterdam et l'autre par un tribunal de Bologne. Elles portent sur des systèmes de notation et d'évaluation qui permettaient aux travailleurs d'accéder aux créneaux les plus favorables, notamment ceux de midi ou du week-end. La manière de désigner ceux qui pouvaient accéder prioritairement à ces créneaux lésait les travailleurs considérés comme n'étant pas assez disponibles, mais qui, de fait, avaient peut-être été malades ou en grève.

L'article 22 du RGPD a été utilisé par ces travailleurs pour contester ces systèmes d'évaluation et de classement et leur transparence. Le but était également d'obtenir des informations à leur sujet. À Bologne, le système a été considéré comme discriminatoire, sauf que, entre-temps, la plateforme concernée l'avait modifié, et plutôt dans le bon sens. À Amsterdam, l'article 22 a également été utilisé pour exiger cette transparence. Celle-ci est une première étape avant même de pouvoir envisager des biais discriminatoires, lesquels sont très

difficiles à caractériser à l'échelle individuelle – il y a tellement de données utilisées que l'on peut toujours justifier une différence de traitement.

C'est à l'échelle collective que les résultats de ces algorithmes doivent être analysés, ce qui demande que l'entreprise réalise *ex ante* une étude d'impact avec des spécialistes du secteur concerné. C'est ce que nous souhaitons et c'est ce que propose en partie la proposition de règlement. Les chercheurs connaissent normalement les risques discriminatoires qui peuvent classiquement exister dans les différents domaines. Cela implique, notamment pour les algorithmes d'apprentissage, qui continuent d'intégrer de nouvelles données et de nouvelles corrélations, des analyses de résultats au fil de l'eau, ce qui demande beaucoup de moyens.

Nous aimerions qu'une réflexion soit menée sur un éventuel rapprochement entre les obligations s'appliquant aujourd'hui aux algorithmes dits « publics », qui sont, du reste, parfois issus du secteur privé, et celles qui s'appliquent aux algorithmes utilisés dans le secteur privé, sur lesquels nous disposons de moins d'informations, et qui peuvent discriminer à la fois les travailleurs, mais aussi les clients des plateformes, s'agissant des prix ou des questions de géolocalisation.

M. Régis Chatellier. – Je veux revenir sur les grands principes qui régissent le RGPD.

En vertu du principe de finalité, une donnée qui est collectée doit l'être pour un usage donné. Dans certains cas, ce sont des données aussi sensibles que la géolocalisation qui doivent être collectées. Par exemple, certains services ne peuvent fonctionner si les livreurs n'activent pas leur géolocalisation. De la même manière, les GPS de navigation automobile ne peuvent fonctionner si l'on ne partage pas sa géolocalisation avec le système. La géolocalisation n'est pas une donnée sensible du point de vue du RGPD, mais elle l'est en ce qu'elle peut inférer sur la vie des personnes. En revanche, il peut être légitime de la collecter dans certains cas.

La CNIL a une doctrine depuis un certain temps, notamment sur la géolocalisation des véhicules de livraison : dans quels cas installer un GPS sur un tel véhicule est-il légitime ? Dès lors que le système a pour vocation d'améliorer le service, au sens de mieux gérer la tournée, et se limite au travail lui-même, sans entrer dans la surveillance du salarié, il peut être légitime, dans certains cas, de recourir à la géolocalisation. En revanche, il serait problématique que l'on ait recours à ces données pour un autre usage. Par exemple, si le véhicule de livraison est à la disposition du salarié le week-end, celui-ci doit pouvoir désactiver la géolocalisation, car il n'est pas question que ses responsables hiérarchiques puissent savoir où il passe ses fins de semaine. Éviter les mésusages est la logique qui prévaut.

Nous avons publié, en novembre 2019, un document qui appelait à un débat à la hauteur des enjeux sur le thème de la reconnaissance faciale. La reconnaissance faciale peut remplir des fonctions distinctes : l'authentification ou l'identification d'une personne. Dans le milieu du travail, c'est probablement plus à l'authentification que l'on pourrait avoir recours. La CNIL connaît les deux systèmes. Surtout, la doctrine de la CNIL pour ce type d'usage se fonde sur le principe de proportionnalité. Pour accéder à certains bâtiments très sécurisés, il s'est avéré possible d'avoir recours à l'authentification. En revanche, nous avons eu l'occasion d'émettre un avis négatif sur une expérimentation reposant sur un recours à la reconnaissance faciale pour accéder à des collèges ou des lycées : nous avons considéré qu'il était

disproportionné d’user un tel système. C’est cette logique qui, de manière générale, prévaut à la CNIL, puisque notre texte s’applique à tout traitement de données à caractère personnel. Si nous nous prononçons sur ces questions au cas par cas, nous pouvons, à partir de nos réponses, réussir à construire un système qui englobe le sujet de la reconnaissance faciale.

Le principe de vigilance figure parmi les recommandations de notre rapport, publié en 2017, sur les enjeux éthiques des algorithmes et de l’intelligence artificielle. Ce principe répondait à l’idée, répandue à l’époque – elle l’est un peu moins maintenant –, selon laquelle l’algorithme décide seul, que l’on n’a plus vraiment la main et que personne n’est en mesure de comprendre l’ensemble de la chaîne qui mène à une décision algorithmique basée sur la science artificielle.

De notre point de vue, le principe de vigilance signifiait que, à chaque moment de la construction de l’algorithme, depuis la collecte des données jusqu’à la prise de décision, toute une chaîne de responsabilités intervient. On ne peut demander à une personne externe de bien connaître l’algorithme ni à un ingénieur de connaître tous les enjeux associés au petit bout de code qu’il va développer ! L’idée est que ces systèmes soient compréhensibles par tous et pris en compte à chaque maillon de la chaîne de développement et de traitement des données.

M. Éric Delisle. – Existe-t-il un droit d’opposition en cas de décision individuelle automatisée pouvant conduire à la fin de l’algorithme ? Pas en tant que tel, pour des raisons juridiques complexes – la base légale n’est pas la bonne. Quoi qu’il en soit, l’article 22 prévoit la possibilité, pour la personne concernée par une décision entièrement automatisée, de contester la logique et de demander une réévaluation de sa situation. *In fine*, s’il s’avérait que le traitement des données ne répondait pas aux exigences du RGPD ; il pourrait y avoir une évolution de l’algorithme. L’avis de la CNIL italienne a ainsi conduit à une modification de l’algorithme. En tout état de cause, les personnes concernées par un algorithme ont bien un droit à une transparence sur le fonctionnement de ce dernier et à la possibilité de demander que leur décision soit réévaluée.

Sur la question du rôle des CSE, la CNIL partage évidemment la position du Défenseur des droits : on ne peut que soutenir la volonté de transparence et de dialogue. Néanmoins, il n’appartient pas à la CNIL d’encourager dans un sens ou un autre la modification législative sur le rôle des CSE, qui, jusqu’à présent, doivent être consultés avant l’introduction de nouvelles technologies. La commission, bien que ce ne soit pas sa compétence, a l’occasion, dans ses délibérations, de rappeler cette disposition du code du travail, en invitant les requérants à saisir le CSE.

M. Olivier Jacquin. – À vous entendre, je n’ai pas le sentiment que les plateformes de travail, par exemple dans le domaine du transport, soient complètement dans les clous par rapport aux dispositions du RGPD. Pourriez-vous être un peu plus précis sur ce point ?

Au-delà du secret des affaires, imaginez que le Parlement donne à la CNIL la possibilité réglementaire de tester et de certifier des algorithmes, dans le but de protéger les données des travailleurs. Si la CNIL disposait des moyens pour y procéder, saurait-elle tester les algorithmes en amont de leur utilisation, les certifier et appréhender leurs effets ? L’usage de données licites entraîne parfois des effets illicites – cela s’appelle, en droit, le principe de loyauté. Il faudrait cependant que le Parlement donne à la CNIL des moyens pour remplir cette mission.

Je reviens sur la très bonne question de M. le rapporteur sur le principe de vigilance : effectivement, il est difficile d'imaginer des contrôles uniques *a priori* sur des machines auto-apprenantes. On peut imaginer que les producteurs de ces algorithmes soient tenus responsables des effets de l'algorithme et en mesure de les traiter immédiatement. L'idée est de poursuivre le développement du numérique en responsabilisant mieux et en sécurisant les travailleurs et toute la société.

M. Nicolas Kanhonou. – Le principe de vigilance renvoie au règlement européen qui est en cours de négociation.

Pour ce qui concerne le principe de la responsabilité, nous considérons bien évidemment que les producteurs et les utilisateurs doivent être responsables. S'il y a discrimination, le premier dont on va chercher la responsabilité est celui qui a pris la décision ayant conduit à la discrimination. Que cette décision soit volontaire ou non n'est pas la question. Il ne faut donc pas négliger la responsabilité des utilisateurs.

Dans le dialogue que nous avons avec les entreprises, nous constatons un manque de prise de conscience de ces enjeux à tous les niveaux. Les entreprises qui utilisent les logiciels sont très peu conscientes des risques qu'elles prennent. Elles sont peu capables d'évaluer les logiciels qu'elles achètent à des vendeurs et qu'elles utilisent en négligeant leurs propres responsabilités. De même, chez les producteurs de logiciels, nous constatons un manque de culture juridique et, parfois, un manque de compréhension sociologique. Il existe donc un défaut de formation sur ces questions de non-discrimination. Au-delà des mesures réglementaires ou législatives, des transformations culturelles doivent accompagner les transformations technologiques et les usages nouveaux que permettent les technologies.

M. Éric Delisle. – Il me serait difficile de répondre exactement sur la conformité actuelle des plateformes aux articles 15 et 22 du RGPD, dans la mesure où cela nécessiterait de se rendre sur place. Néanmoins, je peux vous dire que ces obligations s'appliquent à tous les acteurs.

Certes, le respect du RGPD n'est pas toujours simple pour les acteurs tant privés que publics. Il est donc nécessaire que la CNIL offre un accompagnement afin de leur permettre de comprendre leurs obligations et de les respecter. Si cela ne suffit pas, la CNIL peut s'appuyer sur sa jambe répressive, qui permet de rappeler leurs obligations aux organismes. J'ose en tout cas espérer que les articles visés sont plutôt respectés. Je n'ai pas connaissance des procédures qui pourraient être en cours.

Au-delà du secret des affaires, la CNIL pourrait-elle disposer d'une compétence pour certifier les algorithmes ? Vous avez tout à fait raison, monsieur le sénateur : à effectif constant, ce serait compliqué... Imaginons qu'elle ait des effectifs suffisants. Elle dispose d'ores et déjà de compétences techniques très poussées dans le cadre tant des contrôles que de l'accompagnement, avec des ingénieurs, des doctorants, des cryptologues... Toutes ces compétences techniques sont nécessaires pour l'appréciation de la conformité des traitements de données qui nous sont soumis. Si le législateur donnait à la CNIL des compétences en matière de certification des algorithmes, nous les assumerions – il faudrait cependant que nous disposions des moyens nécessaires. Cela dit, la commission dispose d'ores et déjà, en vertu du RDGD, de compétences en matière de certification, pas spécifiquement sur les algorithmes, mais sur des services ou des produits. J'ignore si ces compétences nouvelles deviendraient notre cœur de métier, mais nous pourrions certainement le faire en complémentarité d'autres acteurs, dans la mesure où nous avons déjà une capacité d'analyse

technique et juridique des traitements de données qui nous sont soumis, dans le cadre de la conformité, en amont, ou dans le cadre des contrôles, plaintes et sanctions, en aval.

Sur le principe de vigilance, j'ose espérer que les producteurs sont déjà responsables des effets des algorithmes, tant au regard de la réglementation en matière de discrimination que de celle en matière de protection des données ! Si les technologies qu'ils mettent en œuvre ne respectent pas les principes posés par les différentes recommandations, ils en sont comptables et doivent procéder à des mesures correctrices.

M. Pascal Savoldelli, rapporteur. – Je veux relayer une question de Mme la présidente de la mission d'information. Les acteurs des plateformes vous sollicitent-ils, vous demandent-ils des conseils, des vérifications ?

J'ai beaucoup apprécié que vous parliez, pour les algorithmes, d'une chaîne de responsabilités. C'est un élément important pour notre mission. Cela implique qu'il y ait un superviseur et que l'algorithme organise une relation contractuelle.

Nous avons constaté que soit les initiateurs de ces plateformes, soit ceux qui travaillent sur ces dernières ont été confrontés à un rapport social sans relations, ce qui n'est pas conforme à notre modèle économique traditionnel. Les acteurs, les utilisateurs de ces plateformes forment une constellation. On parle beaucoup, à juste titre, des plateformes de mobilité, mais on constate une explosion de la « plateformisation » de l'économie.

Mme Sarah Benichou. – Le Défenseur des droits a été sollicité par des plateformes de mobilité ou des réseaux sociaux, parfois *via* des actions de *lobbying* assez évidentes, en lien avec des situations problématiques relayées dans les médias, et parfois de manière un peu plus intéressante, sans que l'on puisse entrer dans les détails ni accorder de certification parce que nous n'avons pas accès aux algorithmes qui peuvent être utilisés.

Il serait bon que nous disposions, en France, de quelques études sur les biais discriminatoires des algorithmes que nous utilisons, pour sensibiliser à la fois les travailleurs, les usagers et les professionnels. La reconnaissance faciale peut être problématique du point de vue de la proportionnalité et des données : on ne sait pas aujourd'hui si les systèmes utilisés dans notre pays connaissent des biais. Des enquêtes réalisées aux États-Unis ont montré des biais importants pour la détection, par exemple, des femmes afro-américaines. Au-delà de la reconnaissance faciale, on pourrait évoquer nombre d'autres systèmes.

De même, on ne dispose pas d'analyse sur les biais éventuels de Parcoursup, qui est pourtant un algorithme fermé, et non un algorithme d'apprentissage, même s'il combine des algorithmes locaux. Le Défenseur des droits a soulevé un risque de discrimination indirecte sur l'origine, le lycée d'origine étant utilisé pour pondérer les notes des élèves. Or on sait qu'il existe des problèmes de ségrégation assez importants au niveau scolaire, mais nous n'avons pas les outils nous permettant de réaliser cette analyse. Disposer de telles études serait vraiment un pas en avant pour sensibiliser l'ensemble de ces acteurs à la réalité des risques en France.

Je veux, pour terminer, évoquer un point important : l'ensemble des études montrent que ces algorithmes sont d'abord « subis » par les travailleurs pauvres. Peu de grands cadres et de grands dirigeants font l'objet de surveillance par vidéo ou sont évalués dans l'ensemble de leurs actions par des applications ! La capacité à contester ou à consentir à l'algorithme est évidemment minorée par la précarité de la personne concernée. Cela nous

semble assez évident pour les plateformes, mais cela s'applique parfaitement à d'autres systèmes.

Il serait souhaitable que des moyens soient alloués pour réaliser des études qui permettent de mettre en lumière cette question à l'échelle française. À ce jour, nous nous appuyons sur des études étrangères ou des jurisprudences qui commencent à émerger au niveau européen, mais pas encore en France.

M. Régis Chatellier. – Dans le vaste écosystème des plateformes, on trouve des acteurs très différents dans leur forme et leurs capacités.

La CNIL a une double activité : outre son activité de contrôle et de sanction, que l'on connaît le plus souvent, elle a une activité d'accompagnement des acteurs, laquelle consiste notamment à échanger sur certains sujets avec les acteurs, des plus petites start-up jusqu'aux plus grandes plateformes, qui peuvent, dans certains cas, venir nous poser des questions, nous demander des conseils pour certains usages, certains algorithmes...

Nous n'avons pas de visibilité sur toutes les demandes que reçoit la CNIL, mais nous n'avons pas le souvenir que l'on nous ait consultés sur l'existence potentielle de biais dans un algorithme. Nous sommes compétents dans la mesure où les biais reposent sur des données personnelles. Il est important, dans le cadre de la réflexion sur l'intelligence artificielle que nous menons avec le Défenseur des droits, que nous ayons les moyens de caractériser ce qu'est un biais et de pouvoir agir une fois qu'il est caractérisé – si certains biais sont assez visibles, d'autres le sont beaucoup moins.

Effectivement, il arrive que l'on nous consulte sur la mise en place de systèmes. Globalement, les entreprises auxquelles nous avons affaire souhaitent bien faire, mais elles n'y parviennent pas toujours. Nous essayons, dans la mesure du possible, de les accompagner, soit en répondant à leurs demandes de conseils, soit en intervenant auprès des start-up. Nous le faisons autant que possible pour les sensibiliser à ces sujets et répondre à leurs questions, toujours avec la volonté de transformer la réponse que nous pouvons donner à une question spécifique en une publication qui pourra servir à d'autres entreprises. Nous essayons vraiment de les accompagner, avec les moyens qui sont les nôtres.

M. Pascal Savoldelli, rapporteur. – Madame, messieurs, je vous remercie de vos contributions respectives. Nous vous avons adressé un questionnaire écrit. J'attends tout particulièrement votre réponse à la question relative à l'ordonnance du 21 avril 2021, qui organise un dialogue social pour les travailleurs des plateformes de mobilité. Je souhaiterais que vous nous indiquiez si vous avez été associés à la rédaction de cette ordonnance et ce que vous en pensez, compte tenu de vos domaines de compétences.

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

La réunion est close à 11 h 15.

Mardi 14 septembre 2021

- Présidence de Mme Martine Berthet, présidente -

La réunion est ouverte à 9h5.

Audition commune de représentants des Chambres des métiers et de l'artisanat, du Conseil national des barreaux, du Conseil national de l'Ordre des architectes, du Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables et du Conseil national de l'Ordre des médecins

Mme Martine Berthet, présidente. – La mission d'information, qui va bientôt conclure ses réflexions, tenait à entendre les professions réglementées confrontées à l'innovation technologique et économique des plateformes de mise en relation entre des professionnels et des clients, bien souvent créées par des start-up sur un marché constitué d'acteurs traditionnels.

Nous entendons en présentiel, pour les Chambres des métiers et de l'artisanat, MM. Julien Gondard, directeur général, et Samuel Deguara, directeur des affaires publiques et des relations institutionnelles et pour le Conseil national des barreaux, M. Jérôme Gavaudan, président, et Mme Anne-Charlotte Varin, directrice des affaires publiques.

Participent aussi à notre réunion en visioconférence, pour le Conseil national de l'Ordre des architectes, Mme Christine Leconte, présidente, et M. Julien Vincent, conseiller national, pour le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables, MM. Jean-Luc Flabeau, vice-président, et Éric Ferdjallah-Chérel, directeur des études, et pour le Conseil national de l'Ordre des médecins, M. Gilles Munier, vice-président.

Chacun connaît désormais *Doctolib*, mais d'autres plateformes ont fait irruption dans la plupart des activités des 37 professions réglementées citées dans le rapport de l'Inspection générale des finances de 2014 qui avait inspiré la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015, dite loi Macron.

Les professions réglementées offrent des services aux particuliers et aux entreprises dans le cadre d'une réglementation dérogatoire à une organisation libre du marché, contrairement aux plateformes. Dans ce nouveau monde économique, la concurrence ne vient pas des plateformes elles-mêmes, mais des professionnels qui y proposent leurs services. Soustraits aux obligations des professions réglementées, ces professionnels se trouvent dans une situation juridique et économique précaire.

La liberté d'entreprendre et d'installation, facteur d'émergence de la plateformes, se heurte à la réglementation de certaines professions qui se sont vues octroyer un monopole pour nombre d'activités.

Pouvez-vous nous décrire ce phénomène ? Dans quelle proportion affecte-t-il les professions que vous représentez ? Si une régulation sectorielle ou une autorégulation était nécessaire, quelles en seraient les grandes orientations ?

M. Julien Gondard, directeur général des Chambres des métiers et de l'artisanat. – Dans l'artisanat, nous sommes soucieux de la qualité et de la qualification

professionnelle. L'entrée fracassante d'Uber sur le marché des taxis nous amène à réfléchir aux protections et garde-fous nécessaires pour préserver un secteur au cœur de l'activité économique des territoires. Les professionnels que nous accompagnons ont besoin d'équité sociale et fiscale.

Notre réseau compte, depuis le 1^{er} janvier 2021, 21 établissements publics régionalisés, au lieu de 89 deux ans auparavant. Cette transformation s'est faite tout en conservant trois cents points de contact locaux, y compris outre-mer où l'activité économique a ses particularités.

Dans un contexte de transition digitale, l'État nous a demandé de mener des diagnostics numériques au sortir de la crise, pour mesurer l'impact de ces technologies sur nos métiers. Nous en avons réalisé plus de cinq mille ces derniers mois – ce sont des données fraîches qui éclairent nos débats. Si les activités que nous défendons, locales et ancrées dans les territoires, peuvent sembler éloignées des plateformes, la pandémie a fait du numérique, par nécessité, une solution de commerce pour les entreprises artisanales.

Nous n'en sommes toutefois qu'aux balbutiements : le numérique sert surtout à la relation client et à la promotion du savoir-faire, plutôt qu'à la vente en ligne. Seuls 16 % des artisans sont sur des plateformes spécialisées : 5 % s'en servent pour des prises de rendez-vous, 15 % pour des ventes et 2 % pour des devis. Nous devons renforcer cet usage.

Étendre la sphère de promotion de l'activité permet de conquérir de nouveaux clients. Un point d'attention toutefois : le risque de confiscation de la relation client, désormais gérée par un intermédiaire, mais aussi de la donnée, qui exige que nous restions attentifs au respect des droits.

Le numérique induit aussi de nouvelles pratiques, qui vont à rebours de la professionnalisation des chefs d'entreprise – il suffirait de mettre un produit sur une plateforme pour réaliser l'acte de vente. Or, les chefs d'entreprise ont plusieurs casquettes : ils ont le savoir-faire, mais sont aussi gestionnaires, directeurs des ressources humaines, webmestres, etc. La plateformesation risque de brider cette polyvalence.

En revanche, si les chefs d'entreprise ne sont pas formés à s'intégrer dans le paysage numérique, ils risquent le déréférencement, et à terme la disparition de leur entreprise. Il leur faut aussi apprendre à gérer les avis des consommateurs ainsi que les litiges autour de la vente en ligne.

La qualification professionnelle est centrale pour l'artisanat. Par exemple, l'accès à l'activité de serrurier n'est aujourd'hui pas réglementé. Le micro-entrepreneuriat, s'il permet de mettre le pied à l'étrier, doit rester limité dans le temps, car il laisse à penser que la serrurerie est à la portée de tous les bricoleurs du dimanche.

La concurrence effrénée sur les prix en ligne, ou encore certaines pratiques opportunistes en matière de rémunération sont autant de sujets d'inquiétude.

La protection des professions réglementées passe par la qualification professionnelle, mais aussi par des labels – artisan, maître artisan, entreprise du patrimoine vivant (EPV) – et des garanties. Les plateformes doivent les mettre en avant. L'artisan doit pouvoir défendre son talent et son savoir-faire face aux start-up. Qui contribuera à l'économie de proximité si tout est virtuel ?

M. Gilles Munier, vice-président du Conseil national de l'Ordre des médecins. – L'uberisation n'est pas une angoisse pour le Conseil national de l'Ordre des médecins. On ne peut exercer la médecine que si l'on est inscrit à l'Ordre, qui s'assure que la personne est qualifiée par son diplôme et compétente par sa pratique, ou bien sur autorisation ministérielle, comme c'est le cas des médecins des armées ou en santé publique.

L'uberisation et la plateformes peuvent créer des problèmes - je pense à la téléconsultation avec l'accès à un médecin 24 heures sur 24. La convention médicale signée entre l'Assurance maladie et les syndicats représentatifs des médecins encadre cette pratique, qui doit s'inscrire dans le parcours de soins du patient.

Les plateformes, surtout celles situées hors d'Europe, qui emploient des médecins qui ne sont ni inscrits à l'Ordre ni détenteurs d'une autorisation ministérielle, risquent en effet de remettre en cause la sécurité et la qualité des soins.

Se pose également la question de l'assurance et de la responsabilité civile professionnelle : qui est responsable si un patient est victime d'un dol après avoir consulté, *via* une plateforme, un médecin non inscrit à l'Ordre ?

Se pose en outre le problème du référencement. Tout praticien peut s'y inscrire pour faciliter l'accès de ses patients à son agenda de consultations, mais les plateformes peuvent aussi, faute de créneaux disponibles, orienter le patient vers un autre praticien, rompant ainsi le *continuum* de prise en charge.

Enfin, la convention médicale avec l'Assurance maladie prévoit que la téléconsultation ne peut être exclusive : le médecin doit continuer à exercer une activité physique réelle.

M. Jérôme Gavaudan, président du Conseil national des barreaux. – Je constate que certaines questions sont communes à toutes nos activités.

Sur les plateformes de mise en relation, nous rencontrons les mêmes problématiques de sécurité, de précarisation et de dumping. Nous revendiquons, en tant qu'avocats, de participer au marché du droit et d'être des entrepreneurs. Les *legal tech* privées, souvent créées par de jeunes avocats, semblent s'essouffler : peu de fonds y sont investis, à hauteur de 5 ou 6 % du financement de l'ensemble des plateformes juridiques.

Au niveau national, les avocats sont d'abord rattachés à leur ordre : il y en a 164 en France, que le Conseil national des barreaux coordonne. Nous avons créé notre propre plateforme, *avocats.fr*, sur laquelle le justiciable trouvera un avocat inscrit à un barreau et qualifié. Ainsi, la profession reprend en main un marché qui intéresse moins les petites entreprises.

Elle le fait en garantissant le secret professionnel - sujet fondamental qui est abordé dans le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire. Le secret professionnel constitue un tout, qui ne saurait être saucissonné : il ne concerne pas que l'enquête ou le pénal, mais s'applique aussi par exemple quand un médecin ou un expert-comptable nous interroge sur le financement ou la fiscalité. Un magistrat, un intermédiaire n'a pas à connaître le nom des personnes, la nature ou le sujet de la consultation.

La plateforme propose également une convention d'honoraires en ligne : en application du principe de liberté de commerce et de l'industrie, chacun fixe ses prix.

La consultation et l'information juridiques en ligne sont des sujets plus préoccupants. La profession d'avocat est réglementée, mais il n'y a plus de monopole en matière de droit. La frontière est parfois difficile à cerner. Tout un chacun peut donner des informations juridiques, et des plateformes existent à cet effet. La consultation juridique n'est pas réservée aux seuls avocats : les notaires, les associations, les syndicats peuvent en proposer, mais leur intervention est encadrée par la loi de 1971, modifiée par une loi de 1991.

Certains sites sont sérieux, mais d'autres donnent de mauvais conseils juridiques. La jurisprudence a admis la mise à disposition en ligne de modèles de saisine de juridiction – or si le recours à un avocat n'est pas toujours nécessaire, l'application d'un modèle mal compris peut engendrer des catastrophes ! La problématique est la même chez les médecins, les artisans ou d'autres professionnels.

Nous nous battons aux côtés de la Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice pour élaborer une définition plus précise de la consultation juridique, qui interdirait à des *legal tech* ou des plateformes de consultation en ligne de donner des conseils sans en référer à un professionnel.

Nous avons redouté une précarisation de la profession d'avocat et un risque de *dumping*, mais nous ne sommes pas pour l'instant confrontés à ces difficultés.

Mme Christine Leconte, présidente du Conseil national de l'Ordre des architectes. – Actuellement, trente mille architectes travaillent en France, dans un secteur atomisé : 90 % des agences ont moins de dix salariés. Notre profession est encadrée par la loi de 1977 sur l'architecture. Le recours à un architecte est obligatoire pour l'établissement d'un projet architectural qui fait l'objet d'un permis de construire, à l'exception des projets de moins de 150 mètres carrés. Recherchant à la fois l'intérêt du client et l'intérêt public, la profession intervient dans le cadre d'une loi qui garantit la qualité des paysages. Le rôle des architectes s'est renforcé avec la prise en compte croissante des enjeux écologiques et sociétaux, et la crise du covid a souligné l'importance du logement.

Plusieurs types de plateformes transforment notre profession. Les annuaires numériques et d'annonceurs qui mettent en ligne les coordonnées ne nous posent pas de problème particulier.

Certaines plateformes sociales mêlent à la fois l'expression des goûts de particuliers avec des annonces purement publicitaires d'agences d'architecture ou d'autres professions.

Des plateformes d'un troisième type mettent en relation des architectes référencés avec des clients, particuliers ou professionnels. Dans ce dernier cas, elles se rémunèrent souvent à partir d'un commissionnement des honoraires d'architecte, ce qui soulève plusieurs problèmes.

Un quatrième type de plateforme de services correspond à une uberisation totale de notre profession. Les clients sont accompagnés dans leurs démarches et dans la recherche de financements de leur projet. Ces plateformes « surfent » sur le monopole des architectes au-delà de 150 mètres carrés, en proposant des projets à 149,9 mètres carrés.

D'autres applications numériques permettant un choix de plans ou une pré-réalisation de projets nous inquiètent davantage. L'architecte est remplacé par un algorithme,

qui ne tient pas compte de l'environnement, des ressources locales, de l'état du sol, du diagnostic, de l'orientation, des voisins ou du plan local d'urbanisme (PLU). Ces applications se développent, tant pour les particuliers que pour les promoteurs.

Le cadre juridique de notre profession est strict et impose des exigences en matière de déontologie, d'assurance professionnelle – point problématique si nous sommes mêlés à d'autres professionnels sur les plateformes –, et de formation annuelle.

Les grandes plateformes qui proposent une mise en relation ont le mérite de rapprocher les particuliers et les architectes, d'inciter les clients à faire confiance à un architecte, alors que le marché de la maison individuelle est largement dominé par d'autres professions.

Mais ce système peut également engendrer une forme de dépendance économique, l'architecte se voyant parfois contraint de privilégier l'intérêt de la plateforme plutôt que celui du client. L'architecte, dont le devoir de conseil porte aussi sur la santé des territoires – signalisation d'une source d'eau, matériaux à privilégier, protection du patrimoine –, pourrait ne plus être totalement libre s'il dépendait d'une plateforme pour l'ensemble de ses clients, ce qui nous inquiète.

Ces plateformes contribuent également à une économie de profits qui s'appuie certes sur la valeur créée par l'architecte, mais en augmentant artificiellement le coût d'accès à celui-ci par le client.

Elles mêlent souvent des architectes à d'autres professions, décorateurs ou architectes d'intérieur, qui ont d'autres formations. Cela entretient un flou sur les activités de chacun, quand ce ne sont pas des usurpations de titres, des usages trompeurs d'images et de *books* récupérés sur internet.

Un encadrement juridique de ces plateformes s'impose, notamment celles qui sont conçues à l'étranger, car l'Ordre des architectes n'a alors pas les moyens de vérifier que l'architecte est bien formé et assuré.

Il faut distinguer les plateformes de mise en relation des plateformes prospectives, qui cherchent à remplacer notre profession en matière de conception architecturale et contre lesquelles il faut lutter. Nous sommes favorables aux plateformes collaboratives associant en amont les architectes, les usagers et les collectivités. Mais l'acte architectural suppose un certain cadre. L'architecture est un bien culturel, une conception de l'espace : des algorithmes ne sauraient adapter la création aux besoins.

M. Jean-Luc Flabeau, vice-président de l'Ordre des experts-comptables. – Notre profession rassemble 21 000 experts-comptables et 130 000 collaborateurs, répartis sur tout le territoire. Nous accompagnons quotidiennement trois millions d'entreprises, notamment des TPE-PME. Notre rôle s'est particulièrement affirmé avec la crise du covid.

La profession est réglementée. Ses conditions d'accès sont bien définies : un diplôme d'expertise-comptable, de niveau master, ouvert sans *numerus clausus*. Les diplômés peuvent s'inscrire au tableau de l'Ordre, et doivent alors respecter des règles d'exercice professionnel, d'indépendance, de compétences, de déontologie. Il y a une responsabilité propre à la profession, et des sanctions disciplinaires éventuelles.

Notre profession œuvre dans l'intérêt général : notre premier rôle est d'assurer l'assiette fiscale et parafiscale des entreprises, mais nous sommes aussi chargés de la prévention de la fraude. La confiance donnée par les chiffres protège à la fois les créanciers, les consommateurs, les entreprises et les salariés.

Le modèle français se caractérise par une prérogative d'exercice. Il ne s'agit pas d'un monopole : l'entreprise choisit d'assurer elle-même son service comptable ou d'externaliser la fonction. Dans ce dernier cas, elle doit nécessairement passer par un professionnel inscrit à l'Ordre des experts-comptables, faute de quoi l'exercice de la profession devient illégal – situation malheureusement fréquente : on estime qu'en région parisienne, il y aurait autant d'illégaux que de légaux.

La question des plateformes se pose aussi pour notre profession. Si les robots comptables qu'elles utilisent imputent automatiquement une écriture comptable sans intervention d'une aide humaine, les entreprises peuvent y recourir sans problème particulier. Mais si le robot a besoin d'une intervention humaine, on retombe dans le cadre d'un exercice illégal. La comptabilité est non pas une finalité, mais un commencement : c'est un outil de diagnostic qui permet de donner des conseils aux entreprises, notamment aux TPE-PME.

Lors de la crise du covid, la profession a joué un rôle essentiel auprès des entreprises pour les aider à mettre en œuvre les dispositifs proposés par l'État, notamment les prêts garantis par l'État (PGE). Si les robots comptables se généralisent dans les TPE-PME, le risque pour le tissu entrepreneurial français sera considérable : la comptabilité deviendrait une finalité à part entière, et toute la dimension conseil de notre métier pourrait disparaître.

M. Pascal Savoldelli, rapporteur. – Que l'on parle de « plateformes » ou d'« ubérisation », notre mission porte avant tout sur l'impact de ce phénomène sur la société. Toutes nos auditions montrent que la question n'est pas qu'économique ou sociale, mais bien une question de société : quel est l'impact des plateformes numériques sur les métiers et l'emploi ? Nous parlons des plateformes de travail, car d'autres formes de plateformes comportent bien moins de risques et sont même d'extraordinaires sources d'échanges et d'interactions. Le sujet dépasse celui des seules plateformes numériques de travail de mobilité, qui ne sont que la partie émergée de l'iceberg.

Vos interventions nous permettent d'élargir le champ et de poser la question de la place des connaissances et des savoirs dans la société. Pour vivre en démocratie, il faut des savoirs et des connaissances ; il ne faut pas « déculter » les professions. Dans la mondialisation instantanée, les protections étatiques évoluent.

L'enjeu des données est crucial : les libertés, mais aussi la sécurité sont menacées. Je pense que les données personnelles et professionnelles doivent être abordées ensemble : à trop distinguer, nous pouvons nous tromper.

Craignez-vous que les plateformes numériques du travail ne conduisent à fissurer vos professions ? Cette inquiétude a été exprimée par les architectes et par la Chambre des métiers et de l'artisanat, mais l'enjeu concerne bien la société dans son ensemble.

Personne ne conteste que le numérique puisse être un extraordinaire outil de coopération, mais il n'est pas pour autant une solution miracle. Comment le management algorithmique s'insère-t-il dans les chaînes de responsabilité de vos professions, dans votre relation aux clients ?

M. Julien Gondard. – Il s’agit bien d’un choix de société, qui recoupe les notions de métier, d’artisanat, de territoire. Quelle société veut-on ? Le danger, s’il existe, serait de finir par perdre la maîtrise. C’est un choix de société, de consommateur. Voulez-vous acheter un objet dont vous ignorerez la provenance, la qualité, la fabrication, ou bien celui qu’un artisan que vous connaissez fabriquera ?

Le risque de fissurer les professions est réel, notamment si les conditions d’accès à une profession sont modifiées. Si demain nous ne contrôlons plus les qualifications professionnelles de métiers du quotidien comme les artisans du bâtiment, ce sont la sécurité des consommateurs et l’économie de proximité qui seront menacées.

La donnée a un pouvoir, mais une donnée ou un algorithme, pour l’instant, n’a pas de responsabilité. Qui est responsable de la donnée ? Qui tire profit de la donnée ? C’est le choix de société que vous évoquiez. Nos professions sont ancrées dans les territoires, la proximité ; l’économie de relation est centrale pour les artisans. Nous n’avons pas peur de la plateformes, mais avons besoin de garde-fous pour sécuriser notre modèle social.

M. Gilles Munier. – La qualification professionnelle des médecins ne fait pas de doute : il ne pourrait y avoir fissuration de la profession que si ce standard n’était pas respecté. C’est le risque que fait courir le recours à des personnes non qualifiées, notamment dans des pays étrangers, qui expose les citoyens à un risque.

Le secret médical est un des piliers de notre exercice. Or nous risquons de voir des données de santé mises sur la place publique par l’intermédiaire de plateformes, sans cadre juridique précis. Certaines plateformes pourraient être soutenues par des sociétés d’assurance ou des banques souhaitant connaître l’état de santé de groupes de populations, et optimiser ainsi le risque qu’elles prennent. Nous devons être très vigilants : il faut sécuriser les données, et garantir le secret des échanges entre le professionnel de santé et le patient. Les plateformes ne doivent proposer qu’une mise en contact, et n’avoir en aucun cas accès aux données médicales.

M. Jérôme Gavaudan. – La question de la fissuration est intéressante, mais, pour nous, le risque n’est pas le même tant que l’Ordre peut exercer un contrôle.

Ce risque de fissuration concerne les nouveaux métiers de la profession d’avocat, qui s’appuient sur les plateformes, l’uberisation et le numérique pour faire du *business*, ainsi que les formes traditionnelles, par exemple l’avocat de proximité qui défend son client devant un tribunal. Le métier traditionnel est malmené, y compris par les pouvoirs publics et le ministère de la justice qui, par manque de moyens, limitent depuis des années l’accès du citoyen au juge. Or, sans juge, il n’y a pas de droit, puisque c’est le juge qui sanctionne. Quand on met des barrières, notamment financières, pour accéder à une juridiction, le citoyen n’a plus d’autre option que la conciliation sur une plateforme.

L’ouverture des plateformes de médiation et de conciliation par le secteur privé pose la question de l’algorithme, donc de la donnée. Les avocats, avec les magistrats de l’ordre judiciaire, la Cour de cassation et le Conseil d’État, mènent un combat sur la data ; c’est la même problématique que celle des assureurs en matière médicale. En effet, si une plateforme de médiation en ligne est financée par les assureurs, ces derniers auront tendance à générer un algorithme qui incitera le justiciable - contraint de recourir à la plateforme parce qu’il n’a pas les moyens de saisir le juge - à accepter une médiation avec son assureur, et à se contenter d’une réparation bien inférieure à celle à laquelle il aurait pu avoir droit.

Nous sommes très attentifs à ces problématiques. La Cour de cassation et le Conseil d'État aussi ; ce sont de puissants alliés pour la profession. Nous tentons d'avoir la maîtrise des données jurisprudentielles. En effet, la façon dont est interprétée une décision de justice, dont elle est traitée ou dont il en est fait la publicité a une incidence sur ce que deviendra le droit. Il nous faut donc être attentifs à ces deux aspects.

Mme Christine Leconte. – Pour l'Ordre des architectes, la fissuration du travail s'illustre par exemple à travers la décorrélacion entre conception architecturale et permis de construire. Dès lors que la conception architecturale est le fait d'un algorithme et qu'il suffit d'apposer un tampon accordant le permis de construire, les notions de qualification du professionnel, de responsabilité et d'exigence sur la manière de construire sont remises en cause.

La question des données est un enjeu crucial, notamment en matière de droit d'auteur sur le travail accompli par l'architecte. On trouve dans la presse spécialisée un grand diffuseur de logiciels qui indique récupérer les données des maquettes BIM des architectes et pouvoir ainsi, grâce à l'intelligence artificielle, concevoir des quartiers entiers sans avoir besoin de concepteurs, ni même de travail. On voit bien les risques en termes de standardisation et de non-contextualisation... Sans compter que cela se fait au mépris de la législation sur le droit d'auteur, car le groupe en question a son siège à l'étranger.

Les ordres sont parfois malmenés, car ils imposent des contraintes. Toutefois, on mesure ce qu'ils apportent en termes de responsabilité et l'importance des codes de déontologie qui s'appliquent à nos professions. Il est donc important que les ordres montent en compétence.

J'en profite pour préciser que l'Ordre a créé la plateforme www.architectes-pour-tous.fr, qui met en relation les architectes avec leurs clients et valorise leur travail et la responsabilité inhérente à la profession.

M. Jean-Luc Flabeau. – La fissuration est un véritable enjeu, au moment où le monde des entreprises se complexifie – et cela concerne également les TPE-PME. À cela s'ajoutent des turbulences économiques : la crise de 2008 a été historique, celle d'aujourd'hui est plus grave encore.

Cela suppose d'avoir dans nos cabinets des professionnels hautement qualifiés – d'où des difficultés de recrutement. Le mouvement d'uberisation par des plateformes et le développement du *low cost* peut se révéler extrêmement dangereux pour nos équipes : nous allons perdre des compétences dans nos cabinets, ce qui entraînera une fissuration de notre profession. Nombre d'entreprises, notamment les plus petites d'entre elles, en pâtiront, parce que toute la partie conseil et accompagnement sera affectée. Or les dix-huit derniers mois ont montré à quel point cette dimension était précieuse pour les entreprises.

Ces outils sont utiles en tant qu'aide à la décision ; à nous de veiller à ce que cela n'aille pas au-delà et ne vienne altérer l'intervention des professionnels et l'approche intellectuelle.

Mme Pascale Gruny. – Pour ma part, je suis inquiète. Lorsqu'elles utilisent ces plateformes, les entreprises clientes pensent être en sécurité, à tort. Et cette insécurité génère ensuite des contentieux. L'émission de Julien Courbet a de beaux jours devant elle ! Il y est

souvent question de problèmes avec des plateformes, notamment dans le bâtiment. Dans les autres secteurs, les clients ne s'en rendent pas compte immédiatement.

J'ai été cadre comptable au sein d'un important cabinet : les entreprises ne voient pas toujours qu'elles sont en insécurité. C'est lors d'un contrôle fiscal, quand elles se retrouvent face à un inspecteur des impôts et incapables de fournir les documents ou les explications demandés après avoir par exemple enregistré des éléments comptables qui n'étaient pas conformes aux normes, qu'elles s'en aperçoivent.

Je partage la position du rapporteur sur la question de la protection des données. Pensez-vous qu'il faille modifier la législation pour essayer d'empêcher cette insécurité ? Avez-vous des moyens de prévenir et d'orienter les internautes d'abord vers vos plateformes, puisque ce sont elles qui indiquent le droit et sont à même d'alerter sur les dangers des autres sites ?

M. Pascal Savoldelli, rapporteur. – C'est évidemment une question que nous partageons tous : quelle évolution législative serait-elle nécessaire ?

M. Julien Gontard. – J'ignore s'il est possible d'empêcher ces plateformes et je ne sais d'ailleurs pas si, juridiquement, la liberté d'entreprendre et de commerce pourrait se satisfaire d'un tel empêchement.

En revanche, il faut absolument protéger le consommateur en l'informant et en sécurisant juridiquement son acte d'achat. Il faut également responsabiliser les plateformes qui mettent de l'information à disposition des consommateurs. C'est pourquoi j'ai parlé de l'importance des labels – tant dans l'artisanat que dans l'économie, ce sont des gages de compétence et de professionnalisme.

Il est donc impératif de mettre en avant sur toute plateforme, quelle qu'elle soit, le label Reconnu garant de l'environnement (RGE), le label artisan, le label EPV - tous continuellement surveillés. C'est un cercle vertueux, face à une économie qui bouge.

Je doute que l'on arrive à tout maîtriser d'un claquement de doigts : dans un monde en mouvement, il faut savoir s'adapter et, surtout, protéger le consommateur dans son acte d'achat. Cela suppose de responsabiliser à la fois l'outil numérique qui assure la mise en relation et le professionnel qui réalise l'acte commandé par le client.

Mme Christine Leconte. – Il nous semble nécessaire de renforcer la régulation de l'activité des plateformes pour protéger à la fois la profession d'architecte et le client. Je pense notamment aux obligations d'information qui pèsent sur ces plateformes au regard des professions réglementées. Sur ce point, il faut un contrôle effectif et réel.

Une plateforme qui est hébergée à l'étranger peut usurper le titre d'une profession. Nous avons envoyé des courriers à des plateformes aux États-Unis pour leur signaler qu'elles enfreignaient les lois françaises, mais cela n'a pas eu d'effet. C'est un vrai problème.

Lorsqu'une plateforme est basée en France, on peut mettre en place des conventions, des chartes. Cela nous permet d'opérer auprès des architectes une sorte de régulation des plateformes qui nous paraissent les meilleures, ou les moins mauvaises. Ces plateformes peuvent ensuite se targuer de cette recommandation.

L'exercice a toutefois sa limite. Quand bien même une plateforme bénéficie de cette recommandation, nous pouvons à tout moment estimer qu'un architecte n'a plus les qualifications ou l'assurance nécessaires. Ces plateformes n'ayant pas de lien direct avec le tableau établi par l'Ordre, il y a donc un temps de latence et un décalage entre ces plateformes et le tableau qui est mis à jour quotidiennement. C'est pourquoi l'Ordre a créé sa propre plateforme, qui est réactualisée très régulièrement. Il faut donc une régulation plus forte et un contrôle.

M. Pascal Savoldelli, rapporteur. – Je précise qu'une mission d'information n'a pas vocation à provoquer un acte législatif. Le rapport que je remettrai à la fin du mois sera une invitation aux parlementaires à creuser ce sujet, en bénéficiant d'éléments d'information en termes tant de droit social que d'économie, puisqu'une partie des plateformes numériques de travail ne sont pas rentables.

Je rappelle qu'une mission interministérielle a été créée, qui s'intéresse à la question du portage salarial, à celle du tiers statut. Le statut salarial, comme celui d'indépendant, fait aussi débat.

Ce sont, à mon sens, autant de stimuli. Nous sommes loin de l'immobilisme.

J'ai parlé de fissuration des professions, car, à mes yeux, confier le portage salarial à des gens qualifiés avec un tiers qui prend en charge la formation, c'est fausser la concurrence. L'enjeu est donc important. On considère en effet que, d'ici à 2025, plus d'un demi-milliard de femmes et d'hommes passeront par les plateformes numériques de travail. Il s'agit donc d'une tendance lourde.

Mesdames, messieurs, je vous remercie de vos contributions.

La réunion est close à 10h25.

Mission d'information sur « Les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences »

Mercredi 21 juillet 2021

- Présidence de M. Étienne Blanc, président -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Audition de Mme Gillian Bird, ambassadrice d'Australie en France

M. Étienne Blanc, président. – Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui Son Excellence Mme Gillian Bird, ambassadrice d'Australie en France. Madame l'Ambassadrice merci d'avoir répondu à notre invitation.

Si vous êtes parmi nous aujourd'hui, c'est que votre pays est en pointe dans la prise de conscience de l'incidence sur le secteur universitaire des influences étatiques étrangères. Ainsi, le Gouvernement australien a identifié « des risques sans précédent » d'interférences étrangères sur un large panel de secteurs, dont l'université et la recherche. Le Parlement australien a créé en 2019 une commission conjointe du renseignement et de la sécurité et celle-ci a lancé une enquête dont les conclusions seraient prévues pour juillet 2021. Ces travaux nous montrent la voie.

Ce qui est particulièrement intéressant est que les universités australiennes se sont également emparées du sujet. Elles ont apporté leur contribution aux travaux parlementaires en constituant un groupe de travail dédié, « *University foreign interference task force* », et en publiant un rapport sur des bonnes pratiques et des lignes directrices.

L'objet de cette audition est donc l'occasion pour vous de présenter la position de l'Australie sur les constats et les réponses apportées par les pouvoirs publics : gouvernement, agences, Parlement, universités.

Nous partageons vos préoccupations car l'objet de notre mission d'information est précisément de sensibiliser le monde universitaire, par définition libre et ouvert sur le monde, aux menaces extérieures ou, en tout cas, aux tentatives de détournement de nos valeurs de liberté et d'intégrité scientifique.

M. André Gattolin, rapporteur. – Mes chers collègues, Madame l'Ambassadrice, c'est un plaisir de vous recevoir et je tiens tout d'abord à signaler la qualité du partenariat stratégique entre nos deux pays. Dans une autre audition, vous nous disiez que les relations et liens franco-australiens n'avaient jamais connu une telle richesse et une telle intensité.

Comme l'a rappelé notre Président, votre pays est certainement le pays le plus avancé dans l'identification des menaces d'interférence pesant sur les universités australiennes. Le fait que le gouvernement, le Parlement et le monde universitaire se coordonnent me semble être un modèle vertueux à prendre en exemple.

À cet égard, je suis entré en contact avec le sénateur James Paterson qui préside la commission australienne du renseignement et de la sécurité. Nous avons pour projet, avec le

président, et avec votre aide, de réaliser une visioconférence avec nos collègues parlementaires australiens début septembre pour connaître les conclusions de leur rapport.

Pour en revenir à votre intervention, madame l'Ambassadrice, voici les sujets que nous aimerions aborder et qui vous ont été transmis pour préparer l'audition.

Tout d'abord, quelles sont les raisons et quels sont les constats qui ont conduit le gouvernement australien à considérer que les interférences étrangères présentent des risques pour les secteurs de l'université et de la recherche ?

Deuxième point, quels sont, outre la Chine, les États étrangers qui se montrent les plus actifs en termes d'influence et d'interférence dans le système universitaire australien ? J'ai cru comprendre que nombre d'instances de contrôle n'étaient pas exclusivement dirigées à l'endroit de la Chine mais aussi vers d'autres pays.

Comment les pouvoirs publics australiens s'organisent-ils et se coordonnent-ils pour identifier les menaces et pour se protéger ?

Quelles réformes, lois ou mesures, mises en œuvre ou en préparation en Australie, pourraient servir d'exemple pour la France, en guise de conseil amical qui pourrait nous inspirer ?

Enfin, j'aimerais ajouter un dernier point qui m'intéresse : existe-t-il des coopérations internationales par lesquelles l'Australie et la France pourraient mieux affronter ces nouvelles menaces ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice d'Australie en France. – Je suis ravie de discuter et échanger avec vous sur ces sujets importants pour nos deux pays. Je vais commencer par quelques remarques introductives avant de passer aux questions.

Pour nous, la lutte contre l'ingérence étrangère est un sujet pressant. Il s'agit de questions importantes et pertinentes pour l'Australie ainsi que pour de nombreux pays, y compris la France. Je commencerai par évoquer l'environnement d'ingérence étrangère en général, puis l'approche adoptée par mon pays, avant de parler plus en détail de la lutte contre l'ingérence étrangère dans les secteurs de l'éducation et de la recherche.

Je commence donc par évoquer l'environnement d'ingérence étrangère en Australie. En mars 2021, le directeur général de la sécurité de l'Australie a déclaré que « au cours des trois dernières années, l'organisation a observé des tentatives d'espionnage et d'ingérence étrangère à tous les niveaux de la scène politique australienne, dans chaque État et territoire ». Le gouvernement australien prend donc très au sérieux la menace d'ingérence étrangère. Nous reconnaissons que cette ingérence représente un défi national qui nécessite une approche de même échelle. En Australie, le coordinateur national de la lutte contre l'ingérence étrangère coordonne donc les efforts transnationaux de lutte contre l'ingérence étrangère au sein du gouvernement, de la société et avec nos partenaires internationaux. Le coordinateur national est soutenu par le centre de coordination de la lutte contre l'ingérence étrangère au sein du ministère de l'Intérieur.

L'Australie adopte une approche agnostique, et ne se concentre pas sur un pays ou un auteur en particulier. Nous nous efforçons plutôt de renforcer la résilience des secteurs de la société australienne les plus exposés à l'ingérence étrangère.

Cela m'amène à la lutte contre l'ingérence étrangère dans les secteurs de l'éducation et de la recherche. Nous évaluons que les objectifs des acteurs étrangers cherchant à s'engager dans ce secteur sont les suivants : tout d'abord, le vol et le développement d'une série de technologies nouvelles ou améliorées ; deuxièmement, la réduction des temps et coûts nécessaires à la reproduction d'une technologie souhaitée ; troisièmement, l'obtention d'un avantage commercial sur les marchés concurrentiels ; quatrièmement, la censure ou l'encouragement à l'autocensure sur des sujets sensibles dans le but de contrôler les discours internationaux ; enfin, l'identification, l'influence et le recrutement d'individus pour de futures activités d'ingérence et d'espionnage.

En août 2019, le ministre australien de l'éducation a annoncé la création d'un groupe de travail universitaire sur l'ingérence étrangère. Il l'a chargé d'élaborer des lignes directrices fondées sur des principes afin d'aider les universités à atténuer le risque d'ingérence étrangère. Au sein de ce groupe, le Gouvernement et le secteur universitaire sont représentés de manière égale, ce qui a facilité une approche collaborative réussie entre les agences gouvernementales et ce secteur.

Les principes directeurs de ce groupe sont les suivants : la sécurité doit préserver la liberté universitaire, les valeurs et la collaboration en matière de recherche ; les activités de recherche, de collaboration et d'éducation doivent tenir compte de l'intérêt national : la sécurité est une responsabilité aussi bien collective qu'individuelle ; la sécurité doit être proportionnelle au risque organisationnel ; la sécurité de notre communauté universitaire est primordiale.

Les lignes directrices de lutte contre l'ingérence étrangère ont été publiées en novembre 2019. Elles se concentrent sur cinq domaines clés : les cadres de gouvernance et de risque, la diligence raisonnable, la communication et l'éducation, le partage des connaissances et la cybersécurité. Depuis le lancement de ces lignes directrices, les universités et le Gouvernement ont pris des mesures pour les mettre en œuvre. La nature collaborative de l'élaboration et de la mise en œuvre des lignes directrices a été accueillie positivement par les secteurs universitaires. J'insiste sur ce point. L'université a adopté une approche pro-active en s'engageant auprès des organismes gouvernementaux pour atténuer les risques. En raison de la nature évolutive de la menace d'ingérence étrangère, nous travaillons actuellement à l'actualisation des lignes directrices avec les universités. Leur mise à jour portera sur des expériences et des leçons tirées de leur mise en œuvre au cours des deux dernières années et examinera des questions émergentes en matière de renforcement de la résilience dans l'ensemble du secteur. Ces lignes directrices révisées devraient être rendues publiques dans le courant de l'année.

Comme en France, cette question intéresse notre Parlement. Le comité parlementaire conjoint sur le renseignement et la sécurité mène actuellement une enquête sur les risques de sécurité nationale touchant le secteur australien de l'enseignement national. Ce rapport est prévu pour le 31 juillet, d'ici dix jours. La mise à jour des lignes directrices tiendra compte de ses recommandations, et je vous le transmettrai dès qu'il sera publié. Je me réjouis de l'échange que vous avez prévu avec le comité parlementaire.

M. André Gattolin, rapporteur. – Je souhaite entrer dans l'histoire du processus australien. On parle d'ingérence étrangère mais il y a un rapport intense et particulier, commercial et culturel, entre l'Australie et la République populaire de Chine. En 2015, le pays a passé un accord de libre-échange et d'investissement. On a l'impression qu'à partir de 2017-2019, le gouvernement et les autorités ont adopté des législations. Pouvez-vous nous

rappeler de ce processus ? La France et l'Europe ne vivent pas la même relation avec la Chine que vous, eu égard à la proximité et au degré d'échange qui existent.

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Comme je l'ai dit, l'approche australienne est agnostique : elle ne cible aucun pays en particulier. L'accent est mis plutôt sur les aspects de la société australienne les plus menacés par l'ingérence étrangère et sur l'intérêt national le plus touché par ces activités. Je préfère ne pointer aucun pays du doigt.

Vous dites que cela fait plusieurs années que le Gouvernement australien s'inquiète à propos de l'ingérence étrangère dans ce secteur. Ces préoccupations ont été mises en évidence par une série de reportages dans les médias, en 2019. Ils semblaient montrer des cas de transfert de connaissances non désiré des universités australiennes vers des pays étrangers. Cela fait partie de notre approche. Les universités sont un secteur sensible et ciblé : on a donc créé ce groupe de travail universitaire sur l'ingérence étrangère. J'insiste sur l'égalité de représentation du gouvernement et des universités dans ce groupe. Les universités n'ont pas intérêt à subir cette ingérence étrangère : elles travaillent donc étroitement avec le gouvernement.

Vous avez mentionné les lois que nous avons adoptées pour contrer l'ingérence internationale. L'une d'elles, d'un intérêt tout particulier, concerne les accords conclus entre les États, les territoires, les gouvernements locaux, les universités et les gouvernements étrangers. Cette loi, adoptée en 2020, prévoit que chaque université, chaque institution, chaque État, chaque gouvernement d'un État ou d'un territoire doit notifier tout accord avec un pays étranger ou une université étrangère. Le gouvernement examine ces accords pour évaluer s'ils sont conformes à l'intérêt national. C'est un grand travail à faire puisque nous avons reçu près de 9 000 notifications, dont plus de 7 000 du secteur universitaire.

M. André Gattolin, rapporteur. – Il existe donc une forme de coordination nationale. Vous vous intéressez aux accords fédéraux mais aussi aux accords régionaux, provinciaux ou d'établissement. Y a-t-il un ministère qui est plus précisément chargé de cela : l'Enseignement supérieur, l'Intérieur, les Affaires étrangères ? Comment fonctionnent cette coordination et cette centralisation d'information pour avoir un jugement équitable et normé des situations ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – En Australie, il existe plusieurs niveaux gouvernementaux : le niveau fédéral, les États, les territoires, et les autorités locales. Il a fallu mettre en place un système de coordination à tous ces niveaux afin d'obtenir une cohérence d'approche. Pour cela, le gouvernement a créé en 2018 ce poste de coordinateur national de la lutte contre l'ingérence étrangère, qui relève du ministère de l'Intérieur, de même que le centre de coordination qui soutient l'action du coordinateur national. Je me suis entretenue hier avec le coordinateur national par intérim pour préparer cette audition.

J'ai mentionné le système de notification des accords. L'équipe que nous avons créée pour examiner s'ils sont conformes à la politique étrangère du pays et à nos intérêts nationaux se trouve au sein du ministère des Affaires étrangères.

La coordination relève du ministère de l'Intérieur, mais de nombreux ministères et organisations jouent aussi un rôle, comme le directeur général de la sécurité australienne que j'ai mentionné.

M. André Gattolin, rapporteur. – Concernant les ingérences – je crois que vous utilisez plutôt le terme d’interférence – on peut en imaginer de plusieurs niveaux : le financement de bourses de recherche, d’établissements *in situ*. La question des étudiants étrangers est compliquée : c’est une ressource financière et budgétaire pour les universités, ainsi qu’une ouverture à l’international. On pense aussi aux associations d’élèves ou d’étudiants étrangers, voire les relations avec certaines ambassades qui visent à contrôler ces étudiants ou à orienter des demandes d’informations, aux stages dans certaines entreprises stratégiques.

Pouvez-vous nous dresser un panorama des instruments d’interférence ou d’ingérence utilisés ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Je souligne tout d’abord la différence entre l’influence et l’ingérence étrangère. L’influence étrangère, c’est ce que je fais en France en tant que diplomate ! Mais c’est fait de manière ouverte et transparente. En revanche, l’ingérence étrangère recouvre des procédures coercitives, et qui vont à l’encontre de la souveraineté d’un pays et de ses intérêts nationaux.

Il existe une série de pratiques d’ingérence étrangère, y compris les pressions économiques. C’est un moyen d’exercer de l’influence sur l’université. On peut solliciter ou recruter des chercheurs post-doctoraux, ou des personnels de l’université. Il existe aussi des cyberintrusions. J’ai mentionné les cas de 2019 sur lesquels portaient une série de reportages dans les médias : on a découvert des cyberattaques contre les universités, et l’on a dû exfiltrer des renseignements et des informations en urgence.

M. André Gattolin, rapporteur. – Quelle était la nature de ces informations ? Concernaient-elles des recherches stratégiques, les étudiants ou la politique publique de relations internationales menées par les universités ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Il s’agissait plutôt d’informations sur les universitaires eux-mêmes.

M. André Gattolin, rapporteur. – J’ai appris, en regardant les travaux du Parlement et en échangeant avec la sénatrice Kimberley Kitching, que certains représentants de minorités étrangères n’osaient pas s’exprimer, témoigner, par peur de rétorsion, sur leurs familles, par leur pays d’origine. Cela fait-il partie des pressions qui existent ? Là aussi, des organisations et populations extra-australiennes pèsent-elles sur des étudiants, les populations, les enseignants ou les gens d’origine du pays concerné ? Est-ce d’un niveau élevé ou acceptable dans une démocratie comme la vôtre ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – L’un des effets préoccupants de l’ingérence étrangère est la censure ou l’autocensure de certaines populations ciblées. Cela fait partie du travail international : il faut engager un travail avec les communautés plus sensibles.

Encore une fois, nous nous concentrons sur la résilience de notre système : nous souhaitons que tous les acteurs en Australie (les gouvernements, les universités, la société civile) soient en mesure de résister à l’ingérence étrangère. C’est pour cela que je n’ai pas voulu pointer du doigt un pays.

M. André Gattolin, rapporteur. – Pour être précis, puisque ce sont des choses qui n’existent pas en France, je souhaite vous interroger sur l’obligation de transparence

concernant les conflits d'intérêt, le financement de travaux universitaires, voire de certaines recherches ou de publication dans des revues prestigieuses, qu'elles relèvent des sciences exactes ou des sciences humaines. L'Australie prévoit-elle des règles de transparence spécifiques ? Depuis quand ont-elles été renforcées ? Pensez-vous que c'est une bonne pratique qui mériterait d'être généralisée dans le monde académique international ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Je pourrais me tromper : je vérifierai pour être sûre et vous adresserai une réponse écrite sur le financement des universités. Je connais en revanche bien la loi visant à assurer la transparence sur les dons aux partis politiques venant de l'étranger. En ce qui concerne la transparence dans le secteur universitaire, j'ai mentionné les accords signés entre les universités ou centres de recherche et les autres pays. Les universités doivent notifier ces accords, qui sont désormais intégrés dans un registre, publié sur un site de façon à assurer la transparence et l'ouverture.

M. André Gattolin, rapporteur. – L'Australie est un pays soucieux de protéger ses frontières, notamment au niveau écologique – je me souviens des contrôles auxquels j'ai eu affaire lorsque je suis venu, pour vérifier si je n'apportais pas d'espèces invasives nuisibles à votre écosystème si particulier. J'imagine qu'en matière d'immigration, et notamment de visas accordés à des étudiants étrangers ou chercheurs, des procédures en amont existent. En France, nos consulats dans les pays d'origine donnent un avis. Parfois les services d'intelligence nous font part de leurs suspicions. Une fois arrivés sur place, dans chaque université française, il semble qu'il y ait un référent auprès de qui on pourrait signaler des anomalies. Quelle est la chaîne de contrôle que vous avez mise en place face à l'intrusion de personnes qui peuvent se faire passer pour étudiants sous une identité falsifiée ? Est-ce que cela se passe dès en amont dans les consulats de vos pays d'origine ? Comment procédez-vous aux contrôles en amont et en cours d'études, tout en respectant la liberté de circulation et les échanges académiques ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Il existe un système en amont, surtout dans les secteurs sensibles, comme le nucléaire, et surtout pour les niveaux d'études les plus élevés (post-doctoraux, etc.), pour vérifier que les étudiants le sont bel et bien et qu'ils ne sont pas en réalité des personnes présentes pour des raisons plus néfastes. Nous faisons cela depuis plusieurs années en Australie.

M. André Gattolin, rapporteur. – Vous avez parlé d'une approche agnostique. En France, nous avons des débats sur les influences religieuses, politiques, extrémistes - qui ne concernent d'ailleurs pas l'objet de notre travail. Des critères d'ordre « culturalo-politique », d'influence - comme l'islam radical - font-ils partie des objets de surveillance, ou bien restez-vous sur une logique d'influence d'État dirigée par des pays non démocratiques ou illibéraux ? Où s'arrête la frontière de la question des influences ? Touche-t-elle des questions philosophiques reliées à des mouvements radicaux mais pas nécessairement à un État en particulier ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – C'est plutôt au niveau étatique. On contrôle les accords entre les universités et soit un pays, soit une université étrangère sans autonomie institutionnelle. Sont visées les activités et ingérences qui nourrissent un autre intérêt national - ce qui est une définition large. Nous débutons le travail sur les accords dont j'ai mentionné les 7 000 notifications dans le secteur universitaire.

On pense que la majorité des accords ne poseront pas de problème. Nous n'avons annulé jusqu'ici que quatre accords, concernant surtout les États. Deux touchaient les

nouvelles routes de la soie, et les deux autres la Syrie et l'Iran. On est au début de ce travail, dont les lignes directrices visent tout ce qui est contre la politique étrangère du pays ou nuit à nos intérêts nationaux.

M. Pierre Ouzoulias. – Merci, madame l'Ambassadrice, pour votre intervention explicite. Nous sommes deux pays alliés de très longue date. Vous me permettrez mes questions très franches, mais bienveillantes.

J'ai lu que la fermeture des frontières australiennes, à la suite de l'épidémie de Covid, avait fait perdre, par le manque d'étudiants étrangers en Australie, environ 40 milliards de dollars australiens par an à l'économie australienne. Donc l'accueil des étudiants étrangers est un des moteurs essentiels de l'économie australienne. Il existe une forme de dépendance par rapport à la venue de ces étudiants. Du point de vue de leur accueil, l'Australie est un modèle pour la France. Pourriez-vous nous donner des conseils sur la façon dont nous pourrions organiser une montée en puissance de l'arrivée des étudiants étrangers ?

D'autre part, sur le contingent des étudiants étrangers, les étudiants chinois constituent 20 % de ceux qui voyagent dans les universités dans le monde. N'y a-t-il pas un risque d'une forme de chantage de la Chine vis-à-vis de l'Australie, qui imposerait des conditions d'accueil, sans lesquelles elle fermerait totalement la possibilité, pour les étudiants chinois, de venir étudier en Australie, ce qui priverait les universités australiennes de ressources économiques importantes. Je comprends bien les mesures que vous mettez en place. Avez-vous, par ailleurs, sans vraiment le dire, une politique de quota par nation, incitant les universités à limiter l'accueil à un pourcentage déterminé d'étrangers de tel ou tel pays ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Les étudiants étrangers sont importants pour nous et notre secteur universitaire, du point de vue des échanges, et du point de vue économique. Autant que je sache, il n'existe pas de quota. Les universités accueillent des étudiants d'un peu partout, et on aimerait bien avoir de nombreux étudiants, y compris de France et d'Europe.

En ce qui concerne la menace, nous avons montré récemment que, s'il existe un chantage, l'Australie ne s'y pliera pas. Nous souhaitons avoir des bonnes relations avec la Chine, qui est un partenaire important pour nous au niveau commercial, et incontournable de façon générale dans la région et le monde. Il y a des problèmes actuellement, dont tout le monde est conscient, mais si nous avons de réelles inquiétudes, nous n'aurions pas adopté les mesures que nous avons prises.

Il est donc important que ce groupe de travail universitaire sur les ingérences étrangères travaille étroitement avec le Gouvernement. Ce n'est pas dans l'intérêt de l'université de subir les ingérences étrangères ! J'ai échangé hier avec le coordinateur national par intérim, qui m'a répété que la coopération est très étroite et collaborative.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je voudrais souligner l'excellence des relations qui unissent nos pays, et notamment le partenariat stratégique. Je souhaite également rappeler le succès du sommet France-Océanie du 19 juillet dernier, qui a dû beaucoup vous mobiliser et a entraîné une déclaration commune sur les enjeux climatiques et sanitaires.

J'ai une question dans la prolongation de celle de M. Ouzoulias. Nous sommes dans des économies interdépendantes : les mesures que l'on peut prendre s'inscrivent dans du

bilatéralisme, ce qui peut nous mettre en situation de faiblesse, car ce n'est jamais agréable de dire à un pays avec qui on entretient des relations économiques qu'on a des choses à lui reprocher. Pensez-vous qu'il faut élargir le cadre et prendre des initiatives multilatérales dans ce domaine, d'autant plus que le problème de l'ingérence n'est pas le seul problème ? L'actualité, avec le logiciel Pegasus, montre qu'au-delà de l'ingérence active il peut y avoir de l'ingérence passive, mais aussi de la malveillance. L'Australie serait-elle prête à s'impliquer dans des initiatives multilatérales ?

J'en viens à ma seconde question. Le Covid a entraîné une fermeture des frontières. N'y a-t-il pas une opportunité, avec leur réouverture, notamment aux étudiants, pour redéfinir un nouveau cadre d'accueil post-Covid, avec un paquet global non seulement sanitaire, mais aussi avec un contrôle plus pointu d'éventuelles sources d'ingérence ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Félicitations pour le sommet France-Océanie, qui a eu lieu il y a quelques jours, et auquel le Premier ministre australien a été ravi de participer. Je crois que le Président va se déplacer prochainement en Polynésie française : c'est formidable car nous aimons avoir votre Président dans cette région du monde. Sa visite en mai 2018 a été la première visite bilatérale officielle d'un Président français en Australie (le Président Hollande était venu mais dans un autre cadre). Nous étions ravis, et aimerions avoir plus de visites !

En ce qui concerne l'approche multilatérale, je pense que c'est une bonne question. Figure aussi, parmi les responsabilités du coordinateur national, celle d'échanger avec ses homologues à l'étranger. Nous échangeons beaucoup avec les pays de notre région, mais aussi avec les pays comme la France, qui partagent les mêmes valeurs et ont les mêmes approches que nous. Nous tissons des liens, et je suis ravie que cela se passe aussi au niveau parlementaire. C'est important.

Nous sommes ouverts à ce type d'échanges, pour voir ce qu'on peut faire ensemble. Je ne sais pas s'il y a une proposition précise sur la table, mais si on œuvre ensemble sur un problème de cette nature, nous serons plus forts. Cela fait partie d'une coordination nationale, mais il faut aussi avoir des liens avec d'autres pays.

M. Olivier Cadic. – Je voudrais vous interroger sur l'approche de l'Australie vis-à-vis des télécoms - notamment Huawei - et de ce que cela peut impliquer pour nos travaux.

L'Australie a banni Huawei pour la 5G, et a dit que c'était un acteur à haut risque. C'est une démarche que nous avons trouvée très courageuse. Depuis ces annonces, y a-t-il eu une forme de rétorsion de la part de la Chine ? Qu'a-t-elle fait ? Vous avez un recul de près de 18 mois : qu'est-ce que cela vous a coûté vis-à-vis de la Chine d'avoir pris cette décision ?

Nous parlions de l'intérêt d'universitaires qui pourraient venir en Australie. Mais vivant au Royaume-Uni, j'ai remarqué que les entreprises chinoises venaient y chercher les jeunes universitaires pour leur proposer des salaires parfois supérieurs. Recruter est une façon de rendre la Chine plus attrayante. Effectuez-vous un contrôle pour alerter les universitaires australiens amenés à aller en Chine pour un à deux ans, avant de revenir ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Tout d'abord, le Gouvernement australien a pris la décision de bannir Huawei sur la 5G pour protéger nos intérêts nationaux. Nous avons

été clairs sur les raisons de cette décision. Nous avons été parmi les premiers à le faire : nous n'avons pas emboîté le pas à qui que ce soit.

En ce qui concerne les conséquences, des mesures de rétorsion économique ont été adoptées par la Chine. Mais je crois surtout que la Chine n'a pas apprécié que l'Australie soit l'un des premiers pays à demander une enquête internationale sur les origines du Covid. Ces mesures de rétorsion ne nous ont pas conduits à changer d'approche, et nous n'avons pas l'intention de le faire.

En ce qui concerne ce qui pourrait se passer avec les visites et les échanges de chercheurs ou d'étudiants, cela fait partie du travail du coordinateur national et du groupe de travail universitaire. Des campagnes de sensibilisation existent.

Les lignes directrices, et notre action dans le domaine, existent depuis deux ans. Nous les mettons à jour. Au cours de cette année, des lignes directrices actualisées seront publiées, après la parution du rapport parlementaire et des recommandations qu'il contient, prévue d'ici dix jours.

Mme Béatrice Gosselin. – À Canberra, en juin 2018, cette série de lois assez précises constituaient sans doute une bonne approche pour éviter de subir trop d'ingérences. J'entends bien la différence entre influence et ingérence, mais pour certains pays – et cela arrive de toutes parts et dans tous les domaines – il faut être très vigilant. Ma question rejoint celle de M. Houllegatte. Peut-être que les pays qui rencontrent les mêmes problèmes pourraient trouver des lignes de conduite communes pour détecter les endroits où il est suspecté qu'il y a danger et ingérence – tout en gardant leur souveraineté. Peut-être que nos pays respectifs pourraient travailler en ce sens.

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Vous avez raison car nous faisons face aux mêmes problèmes. Il vaut mieux partager les leçons tirées de nos expériences. Vous avez évoqué que nous avons un cadre législatif solide. Il faut partager les lois que nous avons mises en place et qui fonctionnent. C'est récent, mais nous avons adopté plusieurs lois importantes. Il faut échanger et œuvrer ensemble, je suis d'accord.

M. Étienne Blanc, président. – Pouvez-vous nous dire quel a été, dans l'économie, l'opinion publique, le monde politique australiens, le facteur déclencheur de cette prise de conscience ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Je ne suis pas sûre qu'il y ait eu un seul facteur déclencheur, je crois qu'il s'agit plutôt d'une accumulation d'événements et de faits. Ce qu'a dit très clairement le directeur général de la sécurité australienne de l'époque portait sur des faits d'ingérence à tous les niveaux et dans tous ces secteurs. Cela nous a galvanisés, et dans la foulée nous avons adopté ces lois et formé des groupes de travail.

M. André Gattolin, rapporteur. – La question du financement étranger de certains partis politiques, qui a mis en cause le cœur de la démocratie, n'aurait-elle pas été le révélateur amenant, non seulement les universitaires et l'État mais aussi les politiques et chercheurs, à se préoccuper d'autres formes d'ingérences ?

Nous avons un enseignement supérieur complexe, avec des universités souvent publiques, des écoles et grandes écoles parfois publiques mais surtout privées, ainsi qu'une floraison d'écoles de commerce privées. Certains pays sont particulièrement intéressés, outre

la recherche fondamentale et technologique, par les écoles de commerce. Ce spectre d'acteurs, sans compter les entreprises privées qui œuvrent également dans le domaine de la recherche, présente-t-il des difficultés particulières en Australie pour être pris dans sa globalité ? Vous avez parlé d'universités privées. De notre côté, nous pouvons parler aux présidents d'université, c'est plus difficile pour les présidents d'école de commerce et des grandes écoles. Quant à la recherche opérée par des entreprises françaises, qui bénéficient souvent de subventions ou de crédits d'impôt, on a beaucoup de mal à leur interdire ou les obliger d'agir dans tel ou tel sens. Comment cela se passe-t-il en Australie ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Qu'un sénateur australien ait eu des problèmes avec les dons venant des pays étrangers fait partie des événements-clés ayant conduit à la loi de 2018 sur la réforme du financement électoral.

En ce qui concerne le champ d'application de notre action, elle se concentre sur les universités et centres de recherche publics. En Australie, il y a très peu d'institutions privées dans ce domaine.

M. André Gattolin, rapporteur. – Ma question portait plutôt sur la différenciation entre nos deux sociétés. Vous avez plutôt une tradition de l'enseignement supérieur public, alors que nous avons une dualité, qui fait que le domaine de l'enseignement privé est par nature plus compliqué : il dépend moins d'aides publiques, il est plus difficile d'avoir des exigences car cela serait perçu, en l'occurrence, comme une « ingérence » de l'État.

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Oui, en Australie, ce secteur est public.

M. André Gattolin, rapporteur. – En France ou en Europe, quand on parle d'ingérence extérieure, on pense à la Chine, la Russie ou à la Turquie. Vous avez évoqué l'Iran et la Syrie. On le sent moins en France, mais ce n'est peut-être pas la même chose dans les pays du Commonwealth, comme au Royaume-Uni. Du côté de l'Iran, qui n'est pas un pays avec lequel on a une grande coopération, on a remarqué peu d'incidents. La situation géostratégique de l'Australie, son appartenance au monde anglophone et au Commonwealth joue probablement beaucoup.

Ma question parallèle résulte de ce que des chercheurs français nous ont dit lors de nos auditions. Avant l'arrivée d'une communauté importante d'étudiants chinois, les universités françaises accueillaient de nombreux étudiants de la communauté chinoise de Taïwan. Cela donnait une forme de pluralisme, pour l'apprentissage de la langue, de la civilisation. Même si des étudiants taïwanais viennent encore en France, ils sont un peu submergés par les Chinois continentaux. Accueillez-vous beaucoup d'étudiants de Taïwan, ce qui pourrait expliquer des relations délicates avec Pékin, ou ne s'orientent-ils pas du tout vers l'Australie ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Je suis presque sûre que des étudiants viennent de Taïwan, mais je n'ai pas en tête les chiffres et les pourcentages. Je pourrai vous les fournir.

M. André Gattolin, rapporteur. – Pouvez-vous nous en dire plus sur l'Iran ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Je n’ai pas les détails, mais je crois que beaucoup d’accords de longue date existent, qu’il a fallu notifier, comme les autres. Quatre accords ont été refusés, dont deux concernaient l’Iran et la Syrie.

M. André Gattolin, rapporteur. – Nous serions très intéressés en effet par un panorama des étudiants étrangers en Australie.

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Oui, nous pourrions vous fournir les détails. Il y avait de nombreux étudiants chinois, mais il y en a moins avec la pandémie. Nous accueillons des étudiants d’un peu partout. J’ignore pourquoi, mais de nombreux étudiants d’Amérique latine viennent également chez nous. Je me dois aussi de mentionner l’Inde, dont viennent beaucoup d’étudiants. Enfin, les étudiants d’Europe, des États-Unis, du Canada sont aussi les bienvenus. Les chiffres que je vous donnerai ne concerneront toutefois que la période d’avant le Covid.

M. André Gattolin, rapporteur. – Avez-vous une stratégie « post-Covid » ? Vous dites-vous, et pas seulement à cause des ingérences, qu’il faut faire évoluer votre système universitaire, devenu extrêmement dépendant financièrement de la présence d’étudiants étrangers ? On n’est malheureusement pas à l’abri d’une pandémie qui bouleverse ce fonctionnement. Menez-vous une réflexion sur l’avenir de l’université australienne au regard de cette pandémie, ou considère-t-on que c’est un accident ?

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Pour le moment, et des échanges entre le secteur universitaire et le gouvernement vont dans ce sens, l’accent est plutôt mis sur la façon de faire revenir les étudiants en Australie, même si la situation sanitaire reste précaire. Des discussions portent sur les bulles, les systèmes envisagés pour que les étudiants soient logés pour respecter la quarantaine, etc. Nous sommes toujours dans la crise, et nous nous demandons comment la gérer. Nous essayons de faire en sorte que les étudiants étrangers reviennent car c’est pour le moment très difficile.

M. Jean-Michel Houllégatte. – La commission parlementaire va rendre son rapport très prochainement. Qui la préside ? C’était le député Andrew Hastie, mais il a été promu assistant du ministre de la défense. Nous pouvons faire jouer le groupe d’amitié interparlementaire.

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – C’est actuellement le sénateur James Paterson. Le rapport est prévu pour le 31 juillet.

M. André Gattolin, rapporteur. – Sur le principe, il m’a donné son accord pour organiser une visioconférence en septembre, pour avoir le temps d’étudier le rapport et en retenir, le cas échéant, les bonnes idées.

M. Étienne Blanc, président. – Merci, madame l’Ambassadrice, pour cet échange nourri qui va nous permettre de faire avancer notre rapport.

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Merci pour votre intérêt, j’attends avec impatience votre rapport.

M. André Gattolin, rapporteur. – Je voulais souligner qu’on fête les 30 ans du protocole de Madrid, ajouté au traité sur l’Antarctique. Michel Rocard, avec qui j’ai beaucoup travaillé sur l’Arctique, rappelait combien l’Australie - avec son Premier ministre - et la France s’étaient battues pour faire de l’Antarctique une terre de paix et de science. J’espère

que nous nous situerons dans le prolongement de cet esprit pour construire une paix, une coopération et une science ouvertes.

Mme Gillian Bird, ambassadrice. – Notre action était importante pour protéger l’environnement en Antarctique. Encore un exemple de la coopération bilatérale, qui ne cesse de s’accroître !

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.

Mercredi 1er septembre 2021

- Présidence de M. Étienne Blanc, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Audition de M. Guillaume Gellé, vice-président de la Conférence des présidents d'université, sur les influences étrangères dans le monde universitaire et académique français

M. Étienne Blanc, président. – Mes chers collègues, nous reprenons aujourd'hui le cycle d'auditions en réunions plénières de notre mission d'information sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences.

Tout d'abord, nous entendrons M. Guillaume Gellé, président de l'université Reims Champagne-Ardenne et vice-président de la Conférence des présidents d'université (CPU) – c'est en cette qualité qu'il s'exprimera sur les influences étrangères dans le monde universitaire et académique français. Ensuite, dans une seconde séquence organisée en table ronde, nous auditionnerons des responsables d'établissements d'enseignement supérieur sur leurs relations avec les instituts Confucius.

Notre réunion fait l'objet d'une captation vidéo qui sera consultable en vidéo à la demande sur le site internet du Sénat.

M. André Gattolin, rapporteur. – Je tiens à remercier la CPU de l'intérêt qu'elle témoigne à nos travaux. Grâce à vos services, monsieur Gellé, nous avons pu adresser un questionnaire à l'ensemble des établissements universitaires. Les premières réponses que nous avons reçues, en cette fin de période estivale, sont déjà éclairantes.

Le sujet qui nous occupe fait l'objet d'une attention médiatique dont je peux témoigner et qui ne se dément pas. Notre pays est de plus en plus conscient du changement de paradigme qui s'opère dans les relations internationales et qui répond à des logiques à peine dissimulées d'intérêts strictement nationaux. Dans ce contexte, la question de l'enseignement supérieur et de la recherche ne doit pas être négligée, aussi bien au regard de la protection de notre recherche et de nos découvertes que de celle de nos libertés académiques, de notre intégrité scientifique et de notre esprit d'ouverture sur le monde. Il nous a donc semblé essentiel d'entendre les présidents d'université, qui occupent une place centrale dans ce dispositif.

M. Guillaume Gellé, vice-président de la Conférence des présidents d'université. – Je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser l'absence de Manuel Tunon de Lara, qui m'a demandé de le représenter.

Je tiens à souligner le travail toujours constructif entre le Sénat et la Conférence des présidents d'université sur un grand nombre de sujets embrassant les questions d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation dans notre pays.

La CPU, qui fête ses cinquante ans d'existence, représente environ 120 établissements, près de 2 millions d'étudiants et 200 000 personnels de recherche et d'administration.

Votre mission d'information s'intéresse aux influences étrangères et à leurs incidences sur les valeurs du monde universitaire et académique français, notamment en ce qui concerne l'autonomie des universités, les libertés académiques et l'intégrité scientifique.

La question des libertés académiques, principe fondamental reconnu par les lois de la République et par le Conseil constitutionnel, est au cœur des préoccupations de la CPU. Dans une grande partie du monde, ces libertés n'existent pas, sinon très partiellement.

Le code de l'éducation dispose que le service public de l'enseignement supérieur et de la recherche est laïque et indépendant de toute emprise politique, économique ou religieuse. Il tend à l'objectivité des savoirs et respecte la diversité des opinions. Il doit garantir à l'enseignement et à la recherche leurs possibilités de libre développement scientifique, créateur et critique.

Nous avons la chance inouïe de vivre dans un pays où les enseignants-chercheurs sont libres de mener leurs recherches. Trop souvent, une partie des élus de la nation ou des représentants publics, parfois même dans votre institution, remet en question cette liberté fondamentale, dont vous êtes les garants. Pour ces raisons, la CPU avait proposé d'inscrire le respect des libertés académiques dans la Constitution.

L'intégrité scientifique constitue bien évidemment l'un des pendants de cette liberté académique. À cet égard, je tiens à saluer l'excellent rapport du sénateur Pierre Ouzoulias. Ce sujet fait l'objet d'attentions particulières depuis un certain nombre d'années – je pense notamment aux travaux de Pierre Corvol. Cette question fait aussi partie intégrante des principes déontologiques liés à nos missions d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation.

Vous avez raison : la vraie menace réside dans le risque d'intrusion d'idéologies diverses dans la science, dans le contenu des enseignements et dans les champs de recherche, au mépris de la liberté de chaque enseignant-chercheur – *a fortiori* si ces intrusions sont le fait d'organisations étatiques ou de gouvernements. L'enjeu est donc d'être suffisamment informé pour repérer et contrer toute forme de pratique de désinformation, de propagande ou d'intimidation. Il y va de la défense des libertés académiques et de notre souveraineté scientifique.

La crise sanitaire que nous traversons pose, par exemple, la question des outils informatiques utilisés pour les réunions à distance, au risque de voir certains échanges sensibles être aspirés par des services étrangers. Sans surprise, nous notons également, depuis le Brexit, l'explosion des demandes de collaboration émanant du Royaume-Uni afin d'aller chercher des fonds européens...

Si les relations internationales ne sont pas forcément la culture première d'un président d'université, elles le deviennent forcément : une de ses principales missions consiste en effet à représenter son établissement auprès des universités étrangères. Sur ces sujets, la CPU est en lien avec le haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri) et avec les fonctionnaires de sécurité et de défense de nos établissements, dont la plupart exercent au plus haut niveau

de l'organisation de leur institution – directeurs généraux des services ou vice-présidents. Nous sommes également en train de préparer, avec les services des ministères de la défense, des affaires étrangères et de l'intérieur, des journées de formation des présidents récemment élus.

Il est indispensable de s'appuyer sur des politiques publiques claires, concertées et partagées avec l'ensemble des acteurs, et donc de disposer d'une véritable évaluation des dispositifs en place. Il s'agit d'aller plus loin que l'élaboration d'un simple guide de bonnes pratiques.

Nous voulons travailler sur trois axes.

Le premier concerne la présence ou les déplacements de nos enseignants-chercheurs à l'étranger, et inversement. Il faut distinguer les visites institutionnelles entre établissements, souvent bien préparées et cadrées par les services des relations internationales, en lien avec les ambassades et les consulats, des sollicitations individuelles, beaucoup plus difficiles à suivre. Nous travaillons avec les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, mais cette collaboration pourrait s'intensifier encore.

Par ailleurs, le rayonnement de nos travaux passe aussi par l'invitation d'un certain nombre de chercheurs français à l'étranger. C'est l'un des éléments importants de l'évaluation des dossiers scientifiques de nos collègues, mais aussi d'une fragilité potentielle.

Se pose également la question de la présence des chercheurs étrangers sur notre territoire. Il est important de faire preuve de vigilance : les présidents d'établissements sont sensibilisés, mais il n'existe aucun dispositif particulier, sinon le regard des fonctionnaires de sécurité et de défense et du HFDS du Mesri sur les pays dont les pratiques peuvent être contestables.

Le deuxième axe concerne les travaux de recherche conduits dans nos établissements. En plus des enjeux centraux de formation, il est important de garantir, promouvoir et protéger une culture de l'intégrité scientifique. C'est le sens de certaines des mesures de la loi de programmation de la recherche, notamment des articles 16 et 18 relatifs au serment du doctorant.

Nous partageons les constats et recommandations du rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (Opecst) : la question de la récupération des résultats de recherche d'innovation fait l'objet de toujours plus de vigilance de la part des établissements.

Le financement éventuel des chaires et des thèses par des États étrangers, plutôt apprécié dans le cadre de l'évaluation des chercheurs, doit également faire l'objet d'une vigilance particulière. Cette question renvoie à la dimension cruciale du financement public en France, garantie de l'indépendance de nos chercheurs.

Le troisième axe, c'est la question des étudiants étrangers extra-européens, plutôt à des niveaux infra-doctorat. Vous aurez l'occasion d'évoquer tout à l'heure les instituts Confucius ou les centres d'étude du français dans nos universités, qui sont très prisés, donc je n'irai pas plus loin sur ce sujet.

En conclusion, nous sommes tous conscients des risques et nous ne sommes pas dupes. Nous avons besoin d'organiser, de peaufiner la formation, et ce à tous les niveaux de

l'université : présidence, unités de recherche, de formation ; chercheurs eux-mêmes. Dans le même temps, nous souhaitons vous alerter sur un certain nombre d'injonctions contradictoires de la part des pouvoirs publics : d'un côté, on encourage les partenariats et on facilite l'accueil des étudiants étrangers ; de l'autre, on nous appelle à une extrême vigilance. C'est difficilement compatible.

La prise de conscience est importante, mais les moyens sont encore limités pour assurer le suivi. Néanmoins, soyez assurés de notre vigilance sur le sujet.

M. André Gattolin, rapporteur. – Les trois axes que vous avez développés s'inscrivent parfaitement dans notre démarche.

Nous sommes tout à fait conscients des injonctions contradictoires que vous avez évoquées. La France a pour ambition d'accueillir 500 000 étudiants à l'horizon de 2027, même si je pense que la pandémie remet un peu en cause ces objectifs. Nous avons auditionné les représentants de Campus France, qui ont aussi souligné ce paradoxe.

Qui dit autonomie des universités, dit plus grande latitude dans la recherche des financements, mais il est clair également que nous devons vous donner des moyens pour mettre en œuvre une politique de vigilance à l'égard de ces influences étrangères. On ne peut pas se contenter de la dénonciation. Pouvez-vous rebondir sur ce point ?

M. Guillaume Gellé. – Pour nous, l'autonomie s'accompagne bien évidemment de la responsabilité dans la mise en œuvre des politiques publiques. Je le répète, nous avons à travailler sur la communication et la formation, de concert avec les différents ministères concernés.

Le point le plus sensible, c'est bien celui des travaux individuels des chercheurs et de leur rayonnement à l'étranger. Et c'est évidemment lié à la question du financement. Dans un contexte où il est difficile d'obtenir des financements publics, une certaine fragilité s'est installée au sein de la recherche française, certains financements obtenus facilement ayant pu paraître orientés. J'y insiste, la garantie d'un financement public des travaux de recherche permettra à notre pays d'être robuste face à ces tentatives d'ingérence.

Bien évidemment, il ne s'agit pas de refuser tout financement dans le cadre d'un partenariat. Ce serait aller à l'encontre des principes dans lesquels nous nous inscrivons. Cependant, faire preuve de vigilance et d'exigence est plus facile quand on peut s'assurer d'un soutien public.

Il faut aussi avoir conscience qu'il est très important dans le déroulement d'une carrière d'être invité à des conférences et colloques à l'étranger. C'est également important pour le rayonnement de la science française. Cependant, certains pays peuvent être tentés d'utiliser nos failles et nos faiblesses.

Depuis plusieurs années, néanmoins, la plupart des partenariats avec les pays dits sensibles sont instruits avec toute l'expertise du haut fonctionnaire sécurité-défense. Il y a eu une réelle prise de conscience, qui a pu conduire, dans certains cas, à des refus de partenariat.

M. Étienne Blanc, président. – Vous avez insisté sur la nécessité de mieux former les responsables de la sécurité au sein de vos établissements. En fait, deux systèmes se superposent : un système interne à l'université et celui des services de l'État. Comment jugez-vous leur articulation ?

M. Guillaume Gellé. – Il y a quelques années, les pratiques étaient très différentes de celles que l'on observe aujourd'hui. Le lien entre les fonctionnaires de sécurité et de défense de nos établissements et le HFDS du Mesri est maintenant établi, régulier. Il va plus loin que l'élaboration d'un guide des bonnes pratiques, avec la mise en place de formations en concertation. La sensibilisation des décideurs est acquise, notamment en ce qui concerne l'accueil des chercheurs étrangers ; il nous faut aller maintenant jusqu'aux chercheurs, qui doivent être mieux formés pour la conduite de leurs travaux individuels, de pair à pair, et ce dès leur arrivée à l'université.

M. André Gattolin, rapporteur. – Je reviens sur les FSD. Ces derniers doivent aussi gérer la sécurité des locaux, en lien avec le risque terroriste. Est-ce compatible avec la dimension analytique des travaux des chercheurs, qui doit éventuellement leur permettre de déceler des problèmes ? N'est-ce pas trop pour une seule personne ?

M. Guillaume Gellé. – Ces fonctions sont confiées à des personnes qui se trouvent au plus haut niveau de la hiérarchie de l'université. Ainsi, elles peuvent s'appuyer sur l'ensemble des personnels de l'université pour assurer leurs missions. La sécurité des locaux est assez bien gérée par les personnels supports de nos établissements et ne représente pas une mission trop chronophage pour les FSD. Je puis vous assurer qu'ils sont extrêmement sensibilisés aux sujets qui font l'objet de votre mission.

M. Jean-Michel Houlegatte. – J'ai trois questions à vous poser.

Tout d'abord, vous avez cité le rapport de Pierre Corvol sur la charte nationale d'intégrité scientifique. Ces travaux ont-ils permis des avancées significatives, au-delà du serment inscrit dans la loi de programmation de la recherche (LPR) ?

Par ailleurs, vous avez évoqué des injonctions contradictoires. À cet égard, la pression que font peser les divers classements internationaux n'a-t-elle pas un effet pervers sur les pratiques de la communauté scientifique ? Selon moi, la qualité devrait primer la quantité.

Enfin, arrivez-vous à mutualiser les bonnes pratiques au sein de la CPU ?

M. Guillaume Gellé. – Les travaux de Pierre Corvol sur l'intégrité scientifique font partie intégrante de notre déontologie. Il y a eu des avancées avec la LPR. Certes, on pourrait aller plus loin, mais l'autonomie des universités s'accommoderait mal d'un cadrage trop strict de la loi. Cependant, je puis vous assurer que ces notions sont au cœur de nos pratiques. Beaucoup d'établissements ont créé des commissions chargées de ces questions d'intégrité, d'éthique et de déontologie. Les débats récents dans la communauté scientifique autour de la pandémie ont rendu cette problématique encore plus prégnante.

S'agissant de l'importance des partenariats dans les classements internationaux, il faut quand même rappeler que la recherche n'est rien sans une ouverture au monde. Un pays refermé sur lui-même ne peut abriter une recherche performante. Il faut s'inscrire dans cette compétition internationale. C'est un élément d'appréciation important, tant au niveau des États qu'au plan individuel. Pour autant, tous les classements ne se valent pas, et il faut savoir faire la part des choses.

Enfin, les fonctionnaires de sécurité et de défense ne sont plus isolés. Ce sont souvent des directeurs généraux des services ou des vice-présidents, et ils ont, à ce titre,

développé d'importants réseaux dans la communauté universitaire. Le partage des bonnes pratiques se fait donc de manière naturelle, même si l'on peut toujours améliorer les choses.

Mme Nathalie Goulet. – J'ai peut-être mal compris vos propos, mais il me semble que vous avez mis en cause, d'une certaine manière, l'attitude des parlementaires à l'égard de l'intégrité des universités. Pouvez-vous expliciter votre pensée, même si je pense savoir à quoi vous faites allusion ?

Par ailleurs, pouvez-vous nous dire si les FSD ont des relations de coopération avec leurs homologues européens ?

Enfin, prenez-vous en compte l'influence des diasporas au sein même de notre pays ?

M. Guillaume Gellé. – Effectivement, nous avons pu entendre certains propos de parlementaires, lors des débats sur la LPR à l'Assemblée nationale, par exemple, qui témoignent peut-être d'une certaine méconnaissance des règles relatives à l'autonomie des universités et aux libertés académiques. Je pourrai aussi citer les propos de notre ministre de tutelle sur l'islamo-gauchisme. Il faut toujours faire la part des choses entre les travaux scientifiques et les avis personnels. Les chercheurs savent le faire.

S'agissant des coopérations européennes, je ne suis pas en mesure de vous répondre aujourd'hui, mais je pourrai vous apporter une réponse écrite par la suite si vous le jugez nécessaire pour les travaux de la mission.

M. Pierre Ouzoulias. – Je vous rejoins maintenant car en tant que conseiller départemental fraîchement réélu, je tenais absolument à participer à la rentrée des enseignants dans le collège dont je m'occupe pour leur dire de vive voix combien ils sont utiles à l'édification de nos principes républicains.

Le Sénat a mené, *via* notre collègue Laure Darcos notamment, une action extrêmement importante. Nous avons beaucoup travaillé avec la CPU sur l'intégrité scientifique et nous avons entendu votre souhait de ne pas aller trop loin dans la prescription aux établissements, c'est-à-dire de s'arrêter à des principes législatifs généraux, afin de permettre à chaque institution de se saisir en interne de ces nouveaux objectifs.

Il y a là désormais, pour vous, un chantier important : transformer ce qui a été voté par le Parlement en un code de bonne conduite et de procédure. La presse nationale s'est fait l'écho la semaine dernière du cas particulier d'un sociologue qui est intervenu sur un domaine qui n'est pas tout à fait le sien ; j'ai regretté que le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) n'utilise pas les outils votés par le Parlement pour gérer cette affaire.

Nous avons travaillé, à la suite du rapport Corvol, sur les méconduites scientifiques, c'est-à-dire les manquements aux règles qui président à la pratique scientifique de terrain ou de laboratoire, mais très peu sur les conflits de compétences, car là n'était pas l'actualité du moment. Or, la crise pandémique a montré qu'il y avait en la matière un problème majeur. Si des mesures sur l'intégrité scientifique ont pu être incorporées aussi facilement dans la loi française, c'est en vertu d'un « effet Raoult » absolument évident, et il faudrait remettre à ce monsieur un prix de l'intégrité scientifique : il nous a beaucoup aidés !

Il faut travailler à transformer, établissement par établissement, ce qui a été voté par le Parlement en un code de règles contraignantes ; il faut surtout que vous mettiez au point des normes d'instruction pour ces affaires.

M. Guillaume Gellé. – Vous avez parfaitement traduit la vision qui est celle de la CPU sur ces sujets. Il me semble que le travail avance dans le bon sens, même si nous attendons un certain nombre de décrets dont la publication sera importante pour franchir une étape supplémentaire. Ces sujets relatifs à l'intégrité scientifique font l'objet d'échanges réguliers avec le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres).

Depuis un certain temps, sur la question des plagiat par exemple, les établissements ont su trouver les réponses, y compris dans le cadre de commissions disciplinaires. Mais l'actualité a montré que l'intégrité scientifique était un sujet beaucoup plus vaste que celui du seul plagiat. Nous essayons d'avancer, par des formations et par des sensibilisations.

M. Jean-Michel Houlegatte. – Le Hcéres a défini des référentiels, mais ils sont un peu vagues : il s'agit d'évaluer, par exemple, si tel ou tel partenariat étranger constitue une « plus-value » pour les écoles doctorales. Ne faudrait-il pas aller davantage dans le détail avec ces référentiels d'évaluation ? *Quid*, en outre, des processus d'auto-évaluation ? La CPU a-t-elle formalisé des guides d'auto-évaluation ?

M. Guillaume Gellé – J'ai œuvré au sein du Hcéres pendant trois ans ; j'ai pu à ce titre contribuer à l'élaboration des guides d'évaluation, dont les établissements se saisissent pleinement dans le cadre de leur auto-évaluation.

La CPU a pour vocation de sensibiliser les présidents et chefs d'établissement à l'organisation de leur auto-évaluation sans pour autant trop la cadrer – il y va du respect de l'autonomie des établissements. Autrement dit, nous sommes à l'écoute des sollicitations des établissements sur le sujet, mais nous ne sommes pas prescripteurs. Faire ainsi la part des choses est essentiel.

Un mot sur la question de la communication instantanée et sur le rôle des réseaux sociaux. En la matière, nous sommes à la fois vigilants et un peu démunis : il y a là un risque qu'un certain nombre de chercheurs et d'enseignants-chercheurs ne mesurent pas.

M. André Gattolin, rapporteur. – Nous avons parlé d'« influences » étatiques ; nous n'avons pas utilisé le terme d'« ingérence ». Nos amis anglo-saxons emploient un autre terme, celui d'« interférence » : pour que les choses se passent, il faut deux acteurs. Deux grandes logiques sont à l'œuvre : celle de l'accaparement de travaux de recherche, de la prise plus ou moins illicite d'informations ; celle de l'influence, qui vise à nourrir un certain récit national depuis des institutions universitaires.

La question se pose de la transparence des financements – en la matière, la surveillance est possible au niveau des établissements universitaires –, mais également de la transparence des travaux de recherche eux-mêmes. Dans les revues américaines, chaque auteur doit le signaler s'il a été invité dans l'université de tel ou tel pays, *a fortiori* s'il a bénéficié d'une bourse. Ainsi sait-on d'où le chercheur parle ; il y a un effet de déclaration, qui n'interdit d'ailleurs pas la publication. Il ne s'agit pas de censurer, mais de savoir si un travail de recherche a fait l'objet d'une influence, ce qui pourrait d'ailleurs inciter les pouvoirs

publics à consacrer davantage de moyens publics à la recherche plutôt que de contraindre les chercheurs à passer des arrangements, parfois nécessaires, avec d'autres pays.

Une telle mesure, sans être attentatoire aux libertés académiques d'investigation, permettrait de relativiser la production.

M. Guillaume Gellé. – Concernant l'influence, il faut faire la part des choses entre ce qui relève du *soft power* et ce qui relève du délit, des cyberattaques ou de l'espionnage scientifique dans les laboratoires, comme on l'a vu avec des doctorants chinois voilà quelques années. La mission d'influence, elle, passe davantage par la sensibilisation, par l'adhésion, par le financement.

Nous avons l'habitude, dans nos travaux de recherche, de mentionner les partenariats économiques, mais peut-être un peu moins, c'est vrai, les partenariats internationaux financés. C'est pourquoi nous attendons la parution du décret concernant les déclarations d'intérêts scientifiques. Il n'existe pas d'opposition de la part des chercheurs sur ce sujet, mais la sensibilisation est insuffisante.

M. André Gattolin, rapporteur. – Quels sont les secteurs qui vous paraissent les plus sensibles et les plus touchés ? La recherche fondamentale, la recherche technologique, les sciences humaines et sociales ? Tout ce qui est lié au militaire et au stratégique est très surveillé, mais certains sujets sont indissolublement économiques et stratégiques, comme on le voit dans le domaine de la santé.

M. Guillaume Gellé – Il est difficile de répondre à cette question. Notre sentiment est que le problème se pose davantage à l'échelle d'un ensemble d'établissements ou d'un établissement particulier qu'à celle d'un secteur scientifique. Sur un territoire donné, certaines thématiques, l'aéronautique à Toulouse, l'électronique et la microélectronique à Grenoble, doivent faire l'objet d'une attention particulière ; c'est moins le champ disciplinaire qui compte que l'établissement.

M. André Gattolin, rapporteur. – Vous dites que c'est l'écosystème qui lie des entreprises, des collectivités et des universités qui est en cause : l'établissement universitaire serait pris dans un espace qui constituerait un domaine d'intérêt spécifique pour un pays donné.

M. Guillaume Gellé – Vous avez parfaitement résumé ma pensée : le point de fragilité des établissements est bien là.

Cette stratégie d'influence de la part d'États extra-européens peut être très diversifiée. L'adhésion à une idéologie politique et le partage d'intérêts géostratégiques, par exemple, posent des problèmes très différents.

Pour finir, je note, comme vous, madame la sénatrice Goulet, l'absence de réseau européen réunissant les hauts fonctionnaires de défense et de sécurité.

M. Étienne Blanc, président. – Nous vous remercions de votre participation.

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.

Audition sur les relations des établissements d'enseignement supérieur avec les instituts Confucius

M. Étienne Blanc, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir les représentants des cinq établissements d'enseignement supérieur qui coopèrent avec des instituts Confucius : pour l'université d'Orléans, M. Luigi Agrofoglio, vice-président chargé des relations internationales, et M. Guillaume Giroir, directeur de l'institut Confucius ; pour l'université de La Réunion, Mme Anne-Françoise Zattara-Gros, vice-présidente chargée des relations internationales, ainsi que, en visioconférence, M. Karl Tombre, vice-président de l'université de Lorraine chargé de la stratégie européenne et internationale, M. Pasquale Mammone, président de l'université d'Artois, et Mme Delphine Manceau, directrice générale de l'école de commerce Neoma de Reims.

Sur le même thème, M. le rapporteur entendra demain le président de l'université de Bretagne-Occidentale et, la semaine prochaine, le vice-président du conseil d'administration de l'université de Polynésie française.

M. André Gattolin, rapporteur. – C'est un plaisir de vous recevoir, et je tiens à souligner l'investissement des établissements d'enseignement supérieur dans les travaux de notre mission d'information.

Vos établissements ont tissé un partenariat avec un institut Confucius, signe d'ouverture internationale, marqueur de notre tradition académique. Toutefois, vous savez sans doute que les instituts Confucius ont récemment suscité des controverses. Sont mises en cause leurs relations avec le gouvernement chinois et leur possible influence sur le monde académique. En 2020, les États-Unis d'Amérique ont décidé de restreindre l'implantation de ces instituts en les classant comme des missions diplomatiques. La même année, la Suède a fermé l'ensemble de ses instituts Confucius. En France, on note une fermeture à Lyon et une suspension de partenariat à Nanterre après des accusations d'interférence.

Il nous paraissait donc indispensable, dans le cadre de cette mission, de recueillir l'expérience des établissements ayant noué ce partenariat. Il ne s'agit évidemment pas de remettre en cause l'ouverture internationale des établissements d'enseignement supérieur, qui est indispensable au rayonnement de la recherche française, mais d'assurer la meilleure articulation possible entre cette ouverture et la défense des libertés académiques.

À ce titre, toutes vos recommandations nous seront d'une aide précieuse.

M. Luigi Agrofoglio, vice-président de l'université d'Orléans chargé des relations internationales. – L'université d'Orléans a été l'une des trois dernières à ouvrir un institut Confucius, en 2019. Nous avons donc peu d'expérience, puisque la crise du covid est arrivée juste après.

L'université d'Orléans collabore avec diverses universités à travers le monde, et avec la Chine depuis plus de trente ans, en géosciences, dans le cadre de laboratoires dont certains sont labellisés zones à régime restrictif (ZRR). La formation en langue chinoise a d'abord été lancée sur le campus de Châteauroux ; il nous a semblé intéressant de la rapatrier sur le campus d'Orléans, où nous avons ouvert, dans le cadre de la composante LLSH – lettres, langues et sciences humaines –, un enseignement du chinois, deux jeunes maîtres de conférences étant titularisés.

Le climat était favorable, la région Centre-Val de Loire développant une relation de partenariat économique avec la province du Hunan. Quant à la métropole d'Orléans, elle partageait cette volonté de rapprochement avec la Chine. Nous avons ainsi poussé plus avant un projet qui était dans les tiroirs depuis un certain nombre d'années et créé cet institut Confucius avec la Central South University.

Cette expérience est très récente, comme je l'ai dit, et nous n'avons noté aucune interférence. Il nous semblait important de commencer par maîtriser l'enseignement du chinois *via* une approche très académique avant d'ouvrir ce partenariat à d'autres orientations et à d'autres étudiants qui ne seraient pas inscrits dans la composante langues étrangères appliquées (LEA) anglais-chinois. Très récemment, et en conformité avec le règlement général sur la protection des données (RGPD), nous avons ouvert des cours pour le test HSK (*Hanyu Shuiping Kaoshi*).

Nous sentons bien que le climat a changé et n'ignorons rien de tout ce qui est dit sur ces instituts Confucius. Nous avons à cœur de bien dissocier la sphère académique proprement dite de l'institut Confucius : les collègues chinois qui nous sont envoyés par l'université partenaire ne sont pas membres de l'université d'Orléans, donc n'ont pas accès à toutes les facilités informatiques associées à ce statut.

M. André Gattolin, rapporteur. – Quel est le profil de ceux qui suivent les enseignements ? Sont-ce des étudiants de l'université ou d'ailleurs, des professionnels, des retraités ?

M. Luigi Agrofoglio. – Nous avons eu beaucoup de retraités issus de l'université du temps libre et pour l'instant, peu d'étudiants de l'université. Nous devons faire connaître l'institut Confucius ; certains voient la Chine comme un partenaire important en sciences et trouveraient un intérêt à le rejoindre.

La première année, les enseignements étaient ouverts à tous, donc il y a même eu des élèves mineurs. La deuxième année, nous les avons fermés à ces derniers, qui n'entrent pas dans notre périmètre. Pour l'instant, la majorité des étudiants sont extérieurs à l'université d'Orléans et 20 à 30 % en sont issus.

M. André Gattolin, rapporteur. – Y a-t-il un institut d'études chinoises au sein de l'université d'Orléans ? L'ancien président de l'université Paris 8 Nanterre a évoqué la complexité de la coexistence entre l'établissement d'études chinoises de l'université et l'institut Confucius.

M. Luigi Agrofoglio. – Non, nous n'avons pas d'institut d'études chinoises. En revanche, nous offrons un cursus de langue chinoise au sein du département de lettres et sciences humaines (LSH), à Châteauroux depuis plus de dix ans et à Orléans depuis trois ou quatre ans.

M. Guillaume Giroir, directeur de l'institut Confucius de l'université d'Orléans. – La faculté de lettres compte un département de japonais, mais pas de chinois. Les deux maîtres de conférence de chinois relèvent du département de LEA, tant à Orléans qu'à Châteauroux.

L'institut Confucius a accueilli 78 étudiants, dont 32 mineurs en 2019-2020, avec une forte demande de familles franco-chinoises désireuses de voir leurs enfants se

réappropriier la langue chinoise. Il nous est ensuite apparu souhaitable de ne plus donner de cours aux mineurs. En 2020-2021, nous sommes passés à 49 étudiants, mais nous avons dénombré 66 inscriptions puisque certains étudiants se sont inscrits à plusieurs cours.

Nous sommes pionniers dans l'application du RGPD, qui nous a été fortement recommandée par le service juridique de l'université d'Orléans. Nous avons rédigé un avenant à la convention de création de notre institut, sur lequel j'essaie de sensibiliser les autres instituts Confucius. En effet, certains d'entre eux réalisent des tests de chinois à domicile, en totale non-conformité. Nous allons durcir notre procédure pour l'appliquer de manière intégrale.

Notre public est composé de retraités et de passionnés de la Chine – nous offrons des cours de calligraphie et de peinture –, mais aussi d'étudiants. Nous allons nous ouvrir à la formation professionnelle financée, *via* le service de la formation continue de l'université d'Orléans (Sefco). Nous avons déjà fait une tentative en ce sens il y a un an, mais elle n'a pas abouti pour des raisons tant sanitaires que diplomatiques, le contexte étant très pesant. Nous allons aussi proposer des formations internes destinées au personnel de l'université, à titre gratuit.

Étant géographe spécialiste de la Chine, je propose une vingtaine d'heures de cours sur le développement durable en Chine, de façon totalement libre, sans aucune pression de la partie chinoise. En revanche, on ne peut pas méconnaître l'autocensure. Si je voulais parler du Tibet au sein de l'institut Confucius, cela risquerait de poser des problèmes. Je ne peux pas dire qu'il y ait des ingérences manifestes, mais il y a des soupçons d'ingérences. Qu'ils soient fondés ou non, ils nous posent problème, notamment au niveau du conseil d'administration. Ces soupçons ont des répercussions délétères sur le statut administratif de l'institut, qui est un objet administratif mal identifié, soumis à des lourdeurs.

Ma recommandation serait d'ajouter aux conventions un avenant rappelant le respect obligatoire des libertés universitaires, conformément au processus de Bologne. Cela me paraît une condition de notre fonctionnement dans une société démocratique.

Il serait également souhaitable d'avoir une politique universitaire tournée vers l'Asie, comme à La Rochelle, avec un département d'études asiatiques pluraliste.

Actuellement coexistent des instituts Confucius associatifs largement financés par la Chine, qui sont majoritaires, et des instituts Confucius universitaires, qui sont minoritaires. Il pourrait être souhaitable de tout harmoniser et de tout faire entrer dans le cadre universitaire que je rappelais il y a quelques instants.

M. André Gattolin, rapporteur. – Quels sont les coûts pour l'université, qu'ils soient immobiliers ou de gestion ? À l'université Paris 8 Nanterre, l'institut Confucius prenait beaucoup d'espace, ce qui est coûteux.

M. Guillaume Giroir. – Notre problème est inverse. La convention prévoit un cofinancement à parts égales entre la partie française et la partie chinoise. L'université met à la disposition de l'institut une secrétaire et un bâtiment. La partie chinoise donne une somme équivalente, réservée à des projets. Or, pour des raisons sanitaires et diplomatiques, nous ne parvenons pas à la dépenser. Nous conservons des reliquats que les règles de comptabilité publique imposent de ne pas garder trop longtemps.

Par ailleurs, en tant que professeur d'université, j'ai une décharge de 30 %, or je consacre 80 % de mon travail à l'institut Confucius. Le statut des directeurs français d'instituts Confucius pose problème.

Mme Anne-Françoise Zattara-Gros, vice-présidente de l'université de La Réunion en charge des relations internationales. – Sa position, dans le bassin sud-ouest de l'Océan Indien, place l'université de La Réunion à part dans le paysage de la recherche et de l'enseignement supérieur français. Notre population, très métissée, compte une communauté chinoise, notamment venue de Canton, ce qui a conduit au développement naturel de liens avec la Chine. Notre université a noué une dizaine de partenariats avec des universités chinoises dont l'Université normale de Chine du Sud, avec laquelle nous avons créé l'institut Confucius en 2010. J'en ai pris l'administration provisoire il y a un an. En tant que vice-présidente en charge des relations internationales, j'en avais une vision macro et je voulais savoir ce qui se passait à l'intérieur, car certaines procédures n'étaient peut-être pas mises en place et certains *process* devaient sans doute être améliorés.

Cet institut fonctionne bien. Nous n'avons jamais noté de problème particulier. Nous essayons de collaborer avec d'autres services de l'État pour connaître le profil des personnes mises à disposition par la Chine pour rejoindre l'université. Le contrôle est effectué en amont de la mise à disposition et pendant celle-ci. Nous avons essayé de limiter le recrutement par cette voie et de négocier avec le *Hanban* l'embauche de personnel local. En effet, à côté de l'offre de l'institut Confucius, nous proposons des diplômes d'État, dont une licence de LEA anglais-mandarin, et nous ne voulions pas d'un *turnover* constant des enseignants. L'an dernier, pour la première année de la licence, nous avons réalisé un recrutement parfaitement local. Les Chinois ont sans doute été surpris. Cette année, nous avons constaté que nous recevions des candidatures de personnes qui ne sont pas chinoises, mais pas non plus issues de La Réunion. Clairement, du côté de l'Institut national des langues et civilisations orientales (Inalco), des liens existent, avec des relations historiques et sans doute des ponts.

L'institut Confucius est un objet bien identifié au sein de l'université. Lors de sa création, nous avons souhaité qu'il soit un vrai département afin que l'ensemble des règles qui régissent l'université puissent s'y appliquer pleinement, de façon à encadrer le mieux possible toutes ses activités, y compris celles qui sont proposées par des partenaires telles que la Fédération des associations chinoises de La Réunion.

Les statuts de l'institut ont été négociés avec la Chine. Son conseil d'administration a été pensé pour être totalement contrôlé par l'université ou par d'autres personnes extérieures, mais de La Réunion. Le directeur général est obligatoirement un enseignant-chercheur de l'université de La Réunion. Auparavant, il y avait un exécutif à deux têtes avec un directeur chinois chargé de la pédagogie et un directeur français chargé des activités culturelles. Très vite, il y a eu des frictions et nous avons décidé de mettre en place une direction générale totalement assurée par un Français de l'université de la Réunion. Nous avons décidé de profiler ce poste.

Le conseil directorial est plutôt ouvert avec des membres de l'université de La Réunion, de l'institut Confucius – dont des membres de l'Université normale de Chine du Sud – ainsi que des personnalités extérieures de La Réunion et des invités permanents, dont le directeur général des services pour disposer d'une vision plus administrative.

Nous dénombrons aujourd'hui 900 apprenants, dont 300 de plus depuis 2016. Nous accueillons des étudiants extérieurs, dont des retraités et des chefs d'entreprise qui commercent avec la Chine, mais aussi nos étudiants de certaines filières, le chinois étant proposé comme langue vivante par l'académie de La Réunion. C'est le cas des étudiants de l'institut universitaire de technologie (IUT), de l'institut d'administration des entreprises (IAE) et de l'école supérieure d'ingénieurs de La Réunion Océan Indien (Esiroi). Tout cumulé, cela représente un bassin de 250 étudiants formés au chinois.

M. André Gattolin, rapporteur. – Des personnes de la diaspora viennent-elles suivre des cours ?

Mme Anne-Françoise Zattara-Gros. – Tout à fait. Nous fonctionnons en lien étroit avec la Fédération des associations chinoises.

Nous travaillons également avec le Consul général de Chine à La Réunion. Nos relations ont toujours été excellentes. Toutefois, depuis la crise de la covid, nous n'avons pas pu rencontrer le nouveau consul général, et nous sentons que les liens sont plus distants.

Nous avons également d'excellentes relations avec le *Hanban*. Les instituts Confucius seront gérés, après la réforme, par une nouvelle fondation. Nous aurons désormais deux référents : le CLEC – *The Center For Language Education And Cooperation* –, ou l'ancien *Hanban*, et la CIEF – *The Chinese International Education Foundation* –, qui labellise les instituts Confucius. Les moyens seront sans doute plus importants, puisque cette fondation est constituée de partenaires institutionnels privés et publics.

Le *Hanban* continue également à apporter un financement.

Pour notre université, il s'agit de continuer à diversifier ses partenariats dans la zone de l'océan Indien. Nous sommes situés en dessous des nouvelles routes de la soie. C'est un bassin qui intéresse fortement les Chinois, pour des raisons non seulement économiques, mais aussi géostratégiques et militaires.

Les partenariats recherchés initialement concernaient les sciences « dures ». Aujourd'hui, ils relèvent des sciences humaines ou sociales, afin d'atteindre les objectifs de la cinquième route de la soie. On observe une volonté d'aboutir à des accords en géographie, anthropologie, droit, économie ou littérature, pour mieux comprendre les peuples avec lesquels des liens pourraient être noués. Le virage a été pris voilà trois ou quatre ans.

M. Pasquale Mammone, président de l'université d'Artois. – Les relations de l'université d'Artois avec la Chine sont assez anciennes, puisque la première convention-cadre avec l'université de Nankin remonte à 1998, pour des activités de recherche, essentiellement sur des questions de transculturalité. Ce lien s'est renforcé en 2008, au moment de la création de l'institut Confucius, axé sur des missions d'enseignement du chinois, ainsi que sur une certification en langue chinoise. Nous avons également, à l'université, un département de chinois. L'Institut Confucius propose aux étudiants de ce département des séances de soutien pédagogique.

Il y a aussi nombre d'activités culturelles, comme l'enseignement des arts martiaux, l'organisation de conférences et des ateliers de calligraphie. L'institut Confucius a été sollicité pour accompagner un certain nombre de projets. Ainsi, la région Hauts-de-France a signé un partenariat avec la région du Xinjiang, au sud de Shanghai, et l'institut a créé, dans

ce cadre, des diplômés universitaires s'adressant essentiellement aux chefs d'entreprise envisageant des relations commerciales avec la Chine.

L'institut Confucius participe également à un certain nombre d'activités culturelles avec le musée du Louvre-Lens. Il est d'ailleurs prévu d'implanter, en 2023, un jardin chinois au sein du musée.

Pour ma part, je ne perçois pas de pressions en provenance de Chine. L'institut bénéficie d'un double pilotage : un enseignant-chercheur de l'université est assisté d'un directeur adjoint nommé par Nankin. Mais le moteur, en termes de propositions et d'activités, est l'enseignant-chercheur de l'université.

Tous les projets proposés par l'université sont évalués par Nankin, qui les apprécie avant d'accorder son financement.

Mme Delphine Manceau, directrice générale de NEOMA Business school. – NEOMA est une école de management membre de la Conférence des grandes écoles. Elle est implantée dans trois villes : Reims, Rouen et Paris. Elle est née de la fusion, en 2013, des écoles de commerce de Rouen et de Reims. C'est une école d'enseignement supérieur consulaire, à but non lucratif, qui dépend de la chambre de commerce de la Marne et de celle de la métropole Rouen Normandie. Nous regroupons 9 000 étudiants, 185 enseignants-chercheurs et 500 collaborateurs administratifs.

Notre institut Confucius a été créé en 2014 à Rouen. Il s'agit d'un institut *Confucius for business*, une partie de notre activité consistant à simuler des relations économiques et à accompagner les entreprises chinoises qui voudraient s'implanter en France et les entreprises françaises qui souhaiteraient s'implanter en Chine. Nous travaillons avec l'université de Nankin, sur la base d'une convention de projets.

Nos activités s'articulent autour de trois sujets. Tout d'abord, nous organisons des cours de chinois pour les étudiants de NEOMA et un public externe, ainsi que des séjours linguistiques en Chine. Nous avons publié l'année dernière un manuel de chinois des affaires en français.

Ensuite, d'un point de vue culturel, nous célébrons des événements comme le Nouvel An chinois ou des fêtes traditionnelles chinoises. Nous organisons également des conférences sur des thématiques annuelles.

Enfin, s'agissant des relations économiques, nous organisons des séminaires et des tables rondes, dont les sujets peuvent être, par exemple, les nouvelles routes de la soie ou le développement des entreprises françaises en Chine. Nous avons également organisé des formations interculturelles pour les entreprises françaises souhaitant s'implanter en Chine. La perception de l'activité des instituts Confucius a beaucoup évolué depuis quelques années. Toutefois, nous avons toujours été encouragés dans notre activité, qui permet de favoriser la coopération entre les deux pays.

M. Karl Tombre, vice-président stratégie européenne et internationale à l'Université de Lorraine. – Notre institut Confucius se positionne essentiellement dans le champ de l'animation culturelle et de la formation linguistique auprès du grand public. Il est situé au sein d'une bibliothèque universitaire.

Sans naïveté aucune – je précise que je m’occupe de stratégie européenne et internationale et que j’ai présidé un institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (INRIA) travaillant sur des questions de cybersécurité, de protection du patrimoine et d’éventuelles influences étatiques –, nous continuons d’être vigilants, en particulier dans le domaine de la recherche. Ainsi, dans le cadre des instituts franco-chinois, autre construction dont l’implantation est plutôt chinoise, les thématiques sont, à mon sens, plus « punchy » que ce qui est expérimenté pour les instituts Confucius.

Pour autant, pour ce qui concerne les instituts Confucius, on sent bien une volonté chinoise de recadrage national. De par leur positionnement sur la culture et la formation linguistique, ces instituts n’interfèrent pas avec les formations universitaires.

Lors du conseil d’administration annuel, qui se déroule alternativement en Chine et en France, on a bien senti une volonté d’extension. Nous sommes une université multi-sites, et nous fonctionnons selon le principe du coût consolidé.

Nous sentons également l’intérêt de la Chine à ce que l’université soit plus ouverte sur le monde économique. Il nous est reproché, à la chinoise, c’est-à-dire de manière très courtoise, de ne pas offrir davantage de formations linguistiques aux Chinois, dans les entreprises travaillant avec la Chine. Leur remarque est tout à fait justifiée. Toutefois, nous souhaitons agir en nous fondant sur nos propres observations, sans avoir à répondre à une demande offensive, dictée par je ne sais trop quelles arrières-pensées.

Sans avoir le sentiment d’être naïfs, il nous semble que, pour border les politiques d’influence, les instituts Confucius ne constituent pas un sujet de profonde inquiétude. D’autres aspects nous paraissent plus préoccupants.

Comme l’a souligné ma collègue de La Réunion, la question de l’influence de la Chine se pose peut-être davantage dans le cadre des routes de la soie.

Par ailleurs, l’importance politique des instituts Confucius se ressent dans notre région au regard du nombre de déplacements qu’effectue le consul général de Chine pour assister à des événements culturels auxquels ni le président de l’université, ni le président de la métropole, ni même le maire de la commune n’ont cru nécessaire de participer...

M. André Gattolin, rapporteur. – L’évolution du pilotage de l’université du *Hanban* vers une fondation à la fois publique et privée me semble particulièrement intéressante. Nous avons le sentiment que la dimension économique revêt une importance très forte dans la stratégie des instituts Confucius, sans doute au regard du développement des routes de la soie.

Les autorités chinoises semblent s’intéresser particulièrement au tissu français des écoles de commerce et de management. À Brest, par exemple, l’institut Confucius s’est installé dans une école de commerce. Comme l’a souligné M. Tombre, au-delà des polémiques relayées dans les médias, nous n’avons pas le sentiment que les instituts Confucius soient le lieu central des interférences de la République populaire de Chine. Le nombre de créations d’instituts marque d’ailleurs le pas par rapport à ces dernières années.

À cet égard, une chercheuse américaine soulignait récemment que la fermeture massive des instituts Confucius aux États-Unis entraînait un déficit de l’enseignement du mandarin que l’offre universitaire ne compensait pas.

La présence de ces instituts en France semble aujourd'hui s'inscrire dans un dispositif de *soft power* beaucoup plus large, qui s'intéresse aux développements industriels spécifiques d'une région ou d'un territoire, parfois en lien avec les élus locaux. Je pense au rôle qu'ont pu jouer les pouvoirs politiques ou les collectivités territoriales dans les décisions d'implantation des instituts.

M. Luigi Agrofoglio. – Dès la création de l'institut Confucius à Orléans, la question de notre positionnement au regard des classements internationaux s'est posée. Nous sommes une université de taille moyenne, très dispersée, notamment entre Montargis, où Deng Xiaoping s'était rendu au siècle dernier, et Châteauroux – la métropole avait la volonté d'y implanter un institut dans le cadre du rachat de l'ancienne base de l'OTAN. Finalement, nous avons opté pour le campus principal de l'université d'Orléans. Nous avons pu profiter d'un accompagnement de la région, qui avait mis en place une zone de coopération décentralisée avec la province du Hunan.

C'est bien l'université d'Orléans qui pilote l'ensemble du dispositif. Les fonds alloués aux instituts rattachés aux universités font l'objet d'une gestion publique très stricte, ce qui permet de bien cadrer les choses. Ces dernières années, nous avons des demandes récurrentes, venues d'autres partenaires chinois, pour créer des écoles de commerce. Nous ressentons une réelle volonté de développer cette thématique.

Mme Delphine Manceau. – Je ne perçois pas une volonté plus marquée de développer la dimension commerce et business. Au-delà des instituts Confucius, l'ensemble des écoles de commerce de la Conférence des grandes écoles a noué des partenariats académiques avec des universités chinoises ; plusieurs ont également des campus en Chine. Ces instituts ne sont donc qu'un élément parmi d'autres visant à encourager les relations économiques.

La région Normandie et la métropole ont été associées au projet dès le début, même si l'initiative revient bien à l'école, et continuent de jouer un rôle clef dans les décisions que nous prenons.

Mme Anne-Françoise Zattara-Gros – Un mot sur la question de l'intervention des pouvoirs publics et des collectivités locales. C'est le consul général de Chine à La Réunion qui, en lien avec les associations chinoises, avait souhaité qu'un tel institut y soit implanté. Le grand débat était de savoir si une association serait constituée ou si l'institut pourrait être abrité au sein de l'université de La Réunion. C'est ce second choix qui a été fait, ce qui permettait aux pouvoirs publics d'encadrer le développement de l'institut.

Il existe une autre construction dont on parle moins, à savoir les instituts de la nouvelle route de la soie, qui devraient prendre leur essor dans les prochaines années. Nous avons été approchés voilà deux ou trois ans, lorsque la question de l'implantation d'un tel institut dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien s'est posée. Le vice-consul général de l'époque, qui aujourd'hui a rejoint le ministère des affaires étrangères chinois, a été très proactif en la matière. Contactés pour abriter ce nouvel institut aux côtés de l'institut Confucius, nous avons étudié très sérieusement la question, sachant que les collectivités locales y étaient extrêmement favorables.

En définitive, cela ne s'est pas fait. La crise du covid a permis de différer les discussions, qui furent très vives, et dont je ne suis pas certaine qu'elles soient fermées aujourd'hui. La force de frappe de ce genre d'instituts, dont la vocation est clairement

économique, sera beaucoup plus importante que celle des instituts Confucius. Ce qui m'inquiétait, outre l'origine des fonds, c'était l'évolution du positionnement de l'université qu'engendrerait une éventuelle dépendance financière : par rapport à l'institut Confucius, nous serions passés sur une autre planète du point de vue du montant des dotations allouées.

M. Karl Tombre. – Les instituts de la nouvelle route de la soie sont en effet un point d'attention stratégique beaucoup plus important que ne le sont les instituts Confucius.

L'institut Confucius de l'université de Lorraine a une dizaine d'années ; ses fondements ont été posés juste avant la fusion par l'ancienne université de Metz ; il se trouve que, professeur à Nancy, j'enseignais dans une autre université. Je ne connais pas les détails, mais je sais qu'une collaboration existait déjà, aussi bien à Nancy qu'à Metz, avec une ville chinoise de province que personne ne connaissait à l'époque, Wuhan. Il y avait donc une certaine cohérence à ce que l'institut Confucius soit créé en partenariat avec l'université technologique de Wuhan : cette initiative entrait dans la stratégie globale des universités lorraines, puis de l'université de Lorraine, en direction de la Chine.

La ville de Metz a été à nos côtés depuis le début, mais c'est vraiment une volonté commune de l'université de Metz de l'époque et de la collectivité qui a permis l'implantation de cet institut Confucius à Metz.

M. Guillaume Giroir. – Un petit complément sur les aspects locaux.

L'ancienne mairie d'Orléans a organisé pendant huit ans le Nouvel An chinois, qui attirait pas mal de monde. La nouvelle municipalité a supprimé l'événement, ce qui montre que les relations avec la Chine au niveau local sont très différentes selon le contexte politique. L'institut Confucius est mal préparé à ce nouveau contexte municipal, mais aussi régional, et pâtit de la réactivation des partenariats avec des pays européens au détriment des relations avec la Chine.

M. André Gattolin, rapporteur. – Merci pour toutes les informations que vous nous avez apportées. Quand on parle d'influence étrangère, on pense naturellement beaucoup aux instituts Confucius. Or, ce qui ressort des travaux que nous menons, c'est que les vecteurs d'influence de la Chine sont beaucoup plus nombreux que les seuls instituts Confucius. Cette table ronde était l'occasion pour nous de bien comprendre le sens de ces instituts et d'appréhender la variété des situations d'un territoire à l'autre.

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

La réunion est close à 12 h 25.

Mardi 7 septembre 2021

- Présidence de M. Étienne Blanc, président -

La réunion est ouverte à 12 h 30.

**Audition de M. James Paterson, sénateur et président de la commission
conjointe du Parlement australien sur le renseignement et la sécurité**

M. Étienne Blanc, président. – Mes chers collègues, nous nous réunissons dans des conditions très particulières du fait des huit heures de décalage horaire qui nous séparent de notre interlocuteur en Australie. Je tiens donc à remercier M. James Paterson, sénateur de l'État de Victoria, d'avoir accepté notre invitation en sa qualité de président de la commission conjointe du Parlement australien sur le renseignement et la sécurité.

Au mois de novembre 2020, cette commission a lancé une enquête relative aux risques sur la sécurité nationale qui pourraient affecter les secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'Australie est en pointe dans la prise en compte des menaces étrangères pouvant concerner le secteur universitaire. C'est la raison pour laquelle nous avons entendu le 21 juillet dernier Mme Gillian Bird, ambassadrice d'Australie en France.

L'exemple australien nous semble unique à ce jour en raison de la mobilisation de toutes les parties prenantes du pays – gouvernement, Parlement et universités – pour identifier les menaces et élaborer des recommandations.

Le Sénat français partage les mêmes préoccupations, puisqu'il a créé le 6 juillet dernier une mission d'information sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français, mission que j'ai l'honneur de présider et dont le rapporteur est notre collègue André Gattolin.

M. André Gattolin, rapporteur. – Je remercie James Paterson d'avoir accepté notre invitation.

Comme l'a rappelé notre président, l'audition de Mme Bird s'est révélée très instructive. Il nous est évidemment apparu compréhensible que, sur le plan diplomatique, l'ambassadrice n'ait pas souhaité citer nommément les pays à l'origine des menaces nouvelles pesant sur les universités, mais nous ne sommes pas dupes : la Chine est souvent parmi les pays cités ici et là.

En Europe, le contexte est différent, mais nous devons déjà faire preuve de vigilance vis-à-vis de la Russie, notamment pour tout ce qui concerne ses campagnes de désinformation. Nous n'avons pris conscience que plus récemment des pratiques agressives de la Chine.

Entre parlementaires, la parole sera certainement plus libre pour désigner les risques et nommer les auteurs des menaces. La coordination entre gouvernement, Parlement et monde universitaire pour lutter contre ce danger me paraît en tout cas vertueuse et à prendre en exemple.

En 2019, le Parlement australien a créé une commission sur le renseignement et la sécurité. Celle-ci a lancé une enquête dont les conclusions étaient annoncées pour le mois de

juillet 2021. Il semblerait que ses travaux se poursuivront après cette date. Aussi, même si votre rapport final reste à venir, monsieur Paterson, pouvez-vous nous éclairer sur la démarche de votre commission et sur votre premier diagnostic ?

Quelles ont été les raisons qui ont conduit votre commission à lancer une telle enquête sur les interférences étrangères sur votre système universitaire ?

D'après vos premières conclusions, comment ces interférences étrangères se caractérisent-elles ? Vous parlez d'influence, de captation de données et même d'espionnage. Les pressions sur les étudiants et les professeurs font-elles partie de ces menaces ?

L'autonomie des universités et les libertés académiques peuvent sembler en contradiction avec l'impératif de sécurité et de surveillance. Comment avez-vous réussi à mobiliser les universités australiennes sur un tel sujet ?

Enfin, quelles sont les recommandations, les bonnes pratiques ou les lois mises en œuvre dans votre pays qui pourraient servir d'exemple à la France ?

M. James Paterson, sénateur et président de la commission conjointe du Parlement australien sur le renseignement et la sécurité. – Je vous remercie de votre invitation et suis flatté de l'intérêt que vous portez à l'expérience australienne. C'est un honneur pour moi que de vous répondre dans le cadre de vos travaux.

Vous l'avez dit dans vos propos introductifs, le Parlement australien enquête sur les interférences étrangères dans les universités et les établissements d'enseignement supérieur. L'enquête fait suite à plusieurs incidents qui ont conduit le gouvernement australien à se préoccuper de cette question.

Je vais citer un certain nombre d'exemples pour étayer mon propos.

Tout d'abord, j'évoquerai la situation de l'*Australian National University* de Canberra, qui a subi toute une série de cyberattaques ces dernières années. Nous avons découvert que les assaillants ciblaient non pas des données scientifiques, mais les dossiers personnels des étudiants. Or la plupart de ces futurs diplômés travailleront bientôt pour le gouvernement fédéral. Ces données peuvent donc avoir une très grande valeur pour une puissance étrangère.

Ensuite, j'aborderai le cas de ces jeunes étudiants de l'université du Queensland, qui ont lancé une action en faveur du mouvement pro-démocratie à Hong-Kong et qui ont été, de ce fait, molestés par des étudiants chinois nationalistes. Bizarrement, l'université du Queensland n'a ni réagi ni protesté.

En réalité, l'influence des instituts Confucius est directement en cause dans cette affaire. Nous avons en effet appris que l'université du Queensland avait permis au gouvernement chinois de financer directement un certain nombre de cours du premier cycle, notamment un cours sur la question des droits de l'homme en Chine. Nous avons également découvert en enquêtant que certains éléments de la rémunération du vice-chancelier de l'université dépendaient d'un indicateur basé sur le nombre d'étudiants chinois accueillis par l'établissement : plus ce nombre était élevé, plus son salaire augmentait... Pour nous, il est tout à fait clair que l'action des instituts Confucius ne doit en aucun cas conduire à la remise en cause de l'autonomie de nos universités ni de nos libertés académiques.

Enfin, dernier exemple, celui d'un chercheur d'université, également directeur de l'association *Human Rights Watch* (HRW), qui s'est vu censuré par l'université qui l'emploie pour un article très critique sur l'action de la Chine à Hong-Kong.

On le voit, les universités australiennes pratiquent volontiers l'autocensure, cédant ainsi à l'influence des étudiants chinois présents sur le territoire australien.

Nos travaux ont également montré que beaucoup d'universitaires, y compris des chercheurs de l'*Australian Research Council*, avaient été ouvertement ciblés par le programme chinois de recrutement « 1 000 talents ».

En matière de lutte contre les influences étrangères, l'Australie a heureusement accompli des progrès significatifs en cinq ans. D'abord, chacun reconnaît aujourd'hui que cette question est stratégique et plus personne ne minimise les incidents qui surviennent. Certaines universités ont développé des actions pour lutter contre ce type de menaces, notamment pour protéger les données sensibles qu'elles détiennent. Elles ont aussi mis en place des procédures d'approbation plus rigoureuses pour l'accueil des étudiants étrangers, notamment pour faire face au programme « 1 000 talents ».

J'ajoute qu'un groupe de travail conjoint entre les universités et le gouvernement australien a été créé pour promouvoir des standards censés protéger les universités. Il s'agit d'une avancée réellement positive. Le gouvernement a également voté l'an dernier l'*Australia's Foreign Relations Act*, qui autorise le ministre des affaires étrangères à annuler un accord si l'autonomie institutionnelle d'une université est en cause ou si cet accord n'est pas dans l'intérêt du pays.

Notre commission devrait publier son rapport final d'ici à la fin de l'année. Il comportera toute une série de recommandations pour l'université que je ne peux évidemment pour l'heure dévoiler.

Dans le contexte australien, même si d'autres pays nous préoccupent, l'influence la plus menaçante provient évidemment de Chine. C'est pourquoi nous sommes très intéressés par l'expérience française et la manière dont votre gouvernement entend également contrer la menace russe.

M. André Gattolin, rapporteur. – Dans le cadre de nos investigations, nous nous sommes intéressés plus particulièrement aux expériences australienne, britannique et tchèque. Dans ces pays, les politiques de lutte contre les menaces étrangères font l'objet de travaux approfondis. Je pense notamment à l'*Australian Strategic Policy Institute* (ASPI) : échangez-vous avec les chercheurs de cet institut ? Estimez-vous que le développement de ce type d'organisme soit utile ?

Par ailleurs, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est en train d'élaborer un rapport sur la transparence des influences étrangères au sein des principaux pays occidentaux en vue de recommander un certain nombre de règles communes. L'Australie est-elle consultée dans ce cadre ?

M. James Paterson. – L'ASPI est un *think tank* australien indépendant dont l'utilité est attestée. En effet, nous sommes très préoccupés par l'influence que certains États étrangers peuvent avoir sur le débat public en Australie. Aussi, l'ASPI joue un rôle important

en contribuant à créer une dynamique qui pousse le gouvernement à s'attaquer à ces problèmes.

Pour répondre à votre seconde question, je ne sais pas dans quelle mesure le gouvernement australien est consulté dans le cadre des travaux de l'OCDE. En revanche, je peux vous dire que nous collaborons régulièrement avec de nombreux États occidentaux pour échanger des informations et fournir un certain nombre de renseignements.

M. André Gattolin, rapporteur. – Vous avez évoqué le cas des instituts Confucius. Certains de ces instituts ont été fermés, comme aux États-Unis ou en Suède. En France, leur développement est aujourd'hui en perte de vitesse.

Aujourd'hui, quelle est la stratégie de votre pays vis-à-vis de ces organismes ?

M. James Paterson. – Il existe dix instituts Confucius en Australie. Leurs rapports avec nos universités ont été récemment revus par le gouvernement. Actuellement, notre ministre des affaires étrangères examine cette question : il s'agit de déterminer si ces organismes agissent dans l'intérêt national australien ou s'il est préférable de les fermer. La décision n'a pas encore été prise, mais, de mon point de vue, toutes les universités devraient rester très prudentes à l'égard de structures directement liées à des États étrangers, surtout lorsque celles-ci ont vocation à financer certains de nos travaux de recherche.

Un exemple parmi d'autres : il y a quelques années, l'institut Confucius de l'université de Sydney est parvenu à empêcher le Dalai-Lama de s'exprimer au sein du campus. Surtout, il faut savoir que nombre d'étudiants chinois hostiles au régime de Pékin, qui sont présents sur le territoire australien, se sentent menacés par ces instituts.

M. André Gattolin, rapporteur. – L'Australie a récemment fait l'objet d'importantes mesures de rétorsion commerciale de la part de la Chine, alors même que plus de 40 % de vos exportations sont destinées à ce pays. Dans quelle mesure pouvez-vous résister à ces pressions croissantes ?

M. James Paterson. – L'Australie est l'un des pays occidentaux qui commercent le plus avec la Chine. La campagne menée par les Chinois contre notre pays concerne aussi le secteur de l'enseignement supérieur. Pékin cherche à porter préjudice à certaines universités australiennes, lesquelles sont de plus en plus dépendantes des frais de scolarité réglés par les étudiants étrangers, notamment chinois. Cette situation est évidemment dangereuse pour notre pays.

En matière d'échanges commerciaux, la situation s'est beaucoup dégradée au cours des trois dernières années.

Dernier point concernant la diaspora chinoise en Australie : sur 25 millions d'habitants, 1,5 million sont d'origine chinoise.

M. André Gattolin, rapporteur. – On parle beaucoup du rôle joué par les associations étudiantes chinoises, dont les dirigeants sont souvent liés aux autorités de Pékin. Ces associations ont-elles un statut officiel et font-elles l'objet d'une attention plus particulière des services de renseignement australiens aujourd'hui ?

M. James Paterson. – L'activité de ces associations estudiantines m'inquiète en effet. Il a été démontré qu'elles avaient des liens très étroits avec le gouvernement chinois. À

la suite des incidents à l'université du Queensland, le consul général chinois à Brisbane a félicité les étudiants nationalistes chinois pour le rôle qu'ils ont joué dans la répression des étudiants pro-Hong-Kong.

Nous essayons évidemment de lutter contre ce type d'influence. Depuis le vote de la loi de 2020, la règle est claire : lorsqu'une association, un organisme ou un institut agit au nom d'un gouvernement étranger, il doit le déclarer au gouvernement australien.

M. André Gattolin, rapporteur. – Au mois de novembre dernier, la commission conjointe du Parlement australien sur le renseignement et la sécurité lançait un appel à contribution. Êtes-vous satisfait du nombre de témoignages que vous avez obtenus ?

Dans un article publié dans *The Guardian*, votre collègue Kimberley Kitching faisait part des hésitations des étudiants chinois, membres de la diaspora, à livrer leur témoignage auprès des commissions officielles. Quel bilan quantitatif faites-vous de cet appel à témoignage, compte tenu des réticences et des pressions indirectes ou discrètes, renforcées par le fait que les familles de ces étudiants demeurent en Chine ?

M. James Paterson. – L'engagement des universités elles-mêmes, d'experts indépendants et des professeurs d'université a été significatif. En revanche, nous avons reçu très peu de témoignages de la part d'étudiants. Les recherches menées par *Human Rights Watch* l'expliquent : les étudiants chinois ont décrit leurs craintes à s'exprimer en public sur leurs expériences et leurs opinions, de peur d'être espionnés par d'autres étudiants chinois proches du gouvernement. Certains étudiants, en raison de leurs activités en Australie, ont vu leur famille ou leurs connaissances résidant en Chine continentale recevoir la visite des autorités...

Cela préoccupe beaucoup le gouvernement australien et nos universités, qui souhaitent protéger ces étudiants. Cela doit faire partie du débat public en Australie, le gouvernement doit prendre ce problème à bras-le-corps.

M. André Gattolin, rapporteur. – Existe-t-il des procédures ou des lieux de réception des plaintes ? Y-a-t-il une coordination entre les universités et les services de sécurité ou de police ?

Ces sujets impliquent naturellement le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais ils concernent aussi le ministère des affaires étrangères et le ministère des affaires intérieures. Dès lors, comment la coordination entre vos ministères fonctionne-t-elle ? Un ministère en particulier jouit-il d'un *leadership* ou est-ce la coopération interministérielle qui prévaut ?

M. James Paterson. – La plupart des universités ont un système permettant aux étudiants de déposer plainte. Néanmoins, les étudiants concernés n'ont souvent pas confiance et estiment que leur université ne va pas donner suite à leur plainte... Les universités doivent faire davantage pour que les étudiants, en Australie, aient confiance et se sentent libres de témoigner.

Quant à la coordination entre les ministères, elle s'est beaucoup améliorée au cours des dernières années ; le groupe de travail dédié aux interférences étrangères a pris cette question très au sérieux. Auparavant, le ministère des affaires étrangères n'était pas représenté mais, compte tenu des nouvelles lois sur les relations avec les États étrangers, la coopération

interministérielle a fini par s'imposer. Les universités ont aussi signalé l'engagement plus fort des agences de renseignement et de sécurité, lesquelles ont des programmes qui concernent aussi bien les entreprises que les universités. Bref, à l'heure actuelle, la communication est bien meilleure que par le passé.

M. Étienne Blanc, président. – Avez-vous des échanges avec les pays dont l'Australie est géographiquement proche, comme le Japon, l'Indonésie, la Nouvelle-Zélande ou la Corée du Sud ? Est-ce un sujet qui vous réunit ?

M. James Paterson. – Les pays avec lesquels nous avons le plus discuté sur ces questions sont le Royaume-Uni et les États-Unis, en tant qu'ils possèdent le même type d'enseignement supérieur qu'en Australie et qu'ils sont structurés d'une manière similaire ; les universités, quoiqu'indépendantes de l'État, reçoivent de lui des financements.

En ce qui concerne les États plus proches géographiquement, le gouvernement australien a pris d'autres initiatives, notamment avec les pays de la zone indopacifique, laquelle demeure la plus exposée aux agissements chinois.

M. Étienne Blanc, président. – Pourriez-vous détailler les points faibles des dispositifs mis en œuvre pour lutter contre ces influences ? S'agit-il d'un manque de moyens, de coordination, de *leadership*, ou bien est-ce le résultat de l'autonomie des universités – principe auquel les démocraties sont très attachées – et, partant, de leur diversité dans la façon de percevoir et de traiter les risques d'ingérence ?

M. James Paterson. – Certaines universités n'ont pas mesuré l'importance de ces questions ; sans doute ont-elles été naïves ou ont-elles fermé les yeux. Si les universités ont mis du temps à se réveiller, c'est parce que bon nombre d'entre elles sont dépendantes financièrement des revenus en provenance d'étudiants étrangers, lesquels facilitent notamment leur recherche.

Est-ce à dire que le gouvernement australien ne finance pas suffisamment les universités ? C'est une question qu'il faut se poser... Cependant, il revient avant tout aux universités de gérer avec plus de prudence leur bilan financier, de telle sorte qu'elles ne dépendent plus des revenus des étudiants étrangers. Il est vrai que quelques universités particulièrement ambitieuses, souhaitant développer leur sphère de recherche, sont restées aveugles à certains risques.

M. André Gattolin, rapporteur. – Avez-vous une idée des secteurs académiques et des disciplines les plus visés par la Chine, en termes tant de nombres d'étudiants que de financements des laboratoires de recherche ? Historiquement, comme on l'a vu en France, la Chine a privilégié le domaine des sciences dures, des technologies, de la recherche fondamentale. Très récemment, on s'est aperçu de l'augmentation des demandes d'inscription d'étudiants chinois dans les écoles de journalisme et de communication, comme si la Chine souffrait là d'un déficit. On observe le même mouvement dans le domaine des sciences humaines et sociales, notamment en anthropologie, avec la volonté de montrer des filiations ethniques possibles entre les populations autochtones du grand Nord et les populations chinoises. En France, précisément, c'est aux écoles de commerce et de *management* que les étudiants chinois portent un intérêt croissant.

Quelles sont vos observations, tant en volume qu'en termes d'évolution dans le temps de la volonté de la Chine d'interférer dans un secteur académique, voire de se l'approprier ?

M. James Paterson. – Ce sont les domaines scientifiques qui nous inquiètent le plus, en particulier l'ingénierie. Il est des domaines de recherche qui, *a priori*, n'ont pas d'application militaire, mais, comme la Chine a une philosophie d'intrusion, il faut se méfier même des tentatives d'interférences qui nous semblent innocentes : la Chine cherche souvent à trouver des applications militaires aux technologies civiles.

Nous devons donc penser d'une façon beaucoup plus large et surveiller les domaines qui pourraient être utilisés contre nous.

M. Étienne Blanc, président. – Avez-vous pu repérer des faiblesses dans les moyens et les réactions de la puissance publique lorsque ces interférences sont attestées ? Je pense par exemple au renvoi d'un étudiant qui use de son statut pour capter des données dans une université ou dans un laboratoire. En droit australien, les dispositifs publics vous semblent-ils suffisants ? Envisagez-vous, en votre qualité de sénateur, une loi qui pourrait les renforcer ou mieux les adapter aux interférences étrangères ?

M. James Paterson. – Dans un monde parfait, on pourrait compter sur les universités seules pour protéger la recherche. Malheureusement, l'expérience a montré que laisser les universités décider, sans supervision, ne les conduit pas toujours à faire les choix les plus prudents, au détriment de leur intérêt propre et des intérêts nationaux. Seul le gouvernement fédéral est capable de définir les intérêts nationaux les plus importants à protéger.

Les universités ne sont pas mal intentionnées ; je ne pense pas qu'elles cherchent à nuire. Ce sont le plus souvent une certaine naïveté et un manque de renseignement qui les ont placées dans la mauvaise passe où elles se trouvent. Une législation supplémentaire et d'autres règlements sont sans doute nécessaires, en complément des mesures déjà mises en œuvre. Toutefois, il ne faudrait pas qu'une nouvelle législation mine la créativité et l'ingéniosité des universités. Celles-ci doivent rester capables de mener à bien leur recherche et de former les étudiants, et ce avec le moins de restrictions possible.

En l'état, l'équilibre n'est pas bon.

M. André Gattolin, rapporteur. – En France, il existe des lois concernant les atteintes à la sûreté de l'État et visant les faits de collaboration avec une puissance étrangère ennemie. Or nous ne disposons que de moyens juridiques extrêmement lourds à mettre en œuvre, qui nécessitent une instruction forte.

L'ambassadrice d'Australie en France, lorsque nous l'avons entendue, a signalé seulement quatre cas de sanctions effectives. C'est pourquoi nous posons la question de moyens intermédiaires qui ne correspondent pas à des actes coercitifs forts. Il nous manque un éventail de sanctions : en fin de compte, la puissance étrangère, surtout si elle est particulièrement influente, ne prend que le risque de l'impunité...

M. James Paterson. – Dans bien des domaines, il faut faire plus pour porter un coup aux pays autoritaires lorsque ceux-ci cherchent à interférer dans notre façon de vivre.

Faute de sanction, il n'existe aucun moyen incitant ces pays à se garder de telles actions, notamment lorsqu'ils les entreprennent à couvert.

Encore faut-il être capable d'identifier les interférences et de réagir. Récemment, nombre de nations, y compris la France, se sont unies pour attribuer au gouvernement chinois la responsabilité du piratage du *Microsoft Exchange Server* – il était impératif à ce moment-là d'envoyer un message très fort.

Plusieurs pays, dont l'Australie, le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis, ainsi que l'Union européenne, disposent d'un cadre de sanctions en droit humanitaire. Ces sanctions – interdiction de stocker des avoirs dans les banques, refus d'inscription universitaire, interdiction d'entrée sur le territoire – ont des conséquences personnelles pour les officiels qui s'adonnent à divers abus, si bien qu'ils ne peuvent se réfugier derrière leur gouvernement.

M. André Gattolin, rapporteur. – Depuis trois ans, la législation australienne s'est renforcée d'une manière générale contre toutes les formes d'interférence dans l'économie, les choix et les orientations de l'Australie. Votre rapport parlementaire constitue un point d'étape pour mesurer l'efficacité des mesures prises.

Toutefois, l'adoption de nouvelles mesures conduit parfois le problème à changer de forme... Ainsi, considérez-vous que la situation s'est améliorée depuis la mise en place du nouveau cadre législatif ou bien les tentatives d'interférence ont-elles changé de nature et utilisent-elles des ressources qui n'avaient pas été prises en compte à l'origine ?

M. James Paterson. – Je suis très optimiste, car les résultats ont été très positifs. Depuis que l'Australie a interdit les donations aux partis politiques et a adopté des lois visant à augmenter les pénalités concernant les faits d'espionnage et les interférences à couvert, on a observé un changement de comportement immédiat, notamment du côté des agents gouvernementaux qui essayaient d'influencer notre démocratie et de la corrompre.

La surveillance des investissements a été adaptée, pour être certain que l'intérêt national soit préservé. Un changement énorme dans les investissements s'est opéré, surtout dans les domaines sensibles – cela a déjà un impact positif sur les universités.

Il reste néanmoins beaucoup à faire... Nous devons désormais nous préoccuper des cyberattaques, qui ont été privilégiées depuis que d'autres domaines d'interférence ont été protégés. Beaucoup d'incursions contre les entreprises australiennes ont été menées, mais aussi contre le gouvernement – le Parlement et nos universités ont été hackés !

Le cyberdomaine est une vraie source de vulnérabilité. Une nation peut être endommagée *via* le piratage de ses infrastructures les plus importantes systématiquement : électricité, eau, alimentation, système de paiement, etc. Voilà un enjeu dont il faut se saisir, au moyen de propositions et de projets de loi. C'est un défi pour beaucoup de pays dans les années à venir.

M. Étienne Blanc, président. – Ces dernières années, à l'échelon européen, nous avons adopté des lois et des directives pour contrôler et filtrer les investissements étatiques extra-européens. Elles ont été plutôt efficaces, mais nous nous sommes rendu compte qu'entretemps certains pays, dont la Chine, ne réalisaient plus d'investissements directs, mais proposaient des prêts indirects à de grandes entreprises privées.

Ces prêts, aux conditions quasiment usuraires, s'adosent à des aides publiques nationales ou européennes. Au printemps dernier, une nouvelle proposition de directive européenne a vu le jour, dédiée à lutter contre ces aides publiques indirectes et cachées. L'influence a changé de nature, mais elle est tout aussi prégnante en termes d'impact sur nos économies.

M. James Paterson. – C'est un point important, qui a pour thème sous-jacent le désir des pays autoritaires de contrôler et d'influencer les démocraties, renforcé par l'ouverture des marchés, qui offre nécessairement des perspectives d'interférence.

Les tentatives d'interférence auront toujours cours : tout ce que nous pouvons faire, c'est de nous en tenir à nos principes, maintenir nos sociétés ouvertes, renforcer nos démocraties et laisser nos marchés libres, tout en nous protégeant de ceux qui essayent d'utiliser ces libertés contre nous. Une adaptation constante sera nécessaire. S'ils ne peuvent pas passer par la porte, ils passent par la fenêtre : les auteurs d'interférences trouvent à chaque fois les moyens de contourner les restrictions. Restons vigilants, de façon à maintenir notre souveraineté, notre démocratie et nos pays libres.

M. Étienne Blanc, président. – Monsieur Paterson, je vous remercie de cet échange particulièrement intéressant. L'ambassadrice d'Australie en France, lorsque nous l'avions entendue, avait souligné l'intérêt d'avoir des débats très nourris et des échanges d'expériences communes sur ce sujet. Tel fut le cas aujourd'hui.

M. André Gattolin, rapporteur. – Monsieur Paterson, je vous remercie également.

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

La réunion est close à 13 h 25.

Jeudi 9 septembre 2021

- Présidence de M. Étienne Blanc, président -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

M. Étienne Blanc, président. – Avec mon collègue André Gattolin, rapporteur de notre mission d'information, et l'ensemble des membres de la mission ici présents, je vous remercie, madame la ministre, de votre présence. Votre participation à nos travaux était attendue. Elle est légitime et incontournable, car le sujet qui nous réunit aujourd'hui concerne au premier chef le périmètre de votre ministère.

En effet, lorsque le président du groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) du Sénat, M. François Patriat, avait demandé en juin dernier la constitution d'une mission d'information, le thème retenu portait sur « les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences ».

Nos travaux s'apparentent à une mission « flash », car celle-ci a débuté ses travaux le 6 juillet dernier et doit adopter son rapport avant la fin septembre, ce qui est une gageure sur un tel sujet. Compte tenu de nos délais extrêmement contraints, je remercie vos services ainsi que les universités et grandes écoles qui ont d'ores et déjà répondu à nos questionnaires. Et j'encourage les établissements qui ne l'ont pas encore fait à se manifester.

Nous savons l'enjeu que représentent l'enseignement supérieur et la recherche pour le rayonnement de la France en Europe et dans le monde. Vous portez d'ailleurs un discours d'internationalisation de notre système universitaire, et il doit en être ainsi.

Mais la mondialisation apporte aussi son lot d'effets secondaires. Certains États s'emploient de manière délibérée à détourner les valeurs de liberté et d'intégrité scientifique de nos universités à des fins de politique intérieure ou d'ingérence pouvant atteindre notre souveraineté nationale. Il s'agit de délimiter la frontière entre le *soft power* et des pratiques plus offensives de certains États qui tentent d'exploiter leur présence croissante dans nos campus et nos laboratoires comme levier d'influence géopolitique. Les auditions que nous avons menées cet été avec les présidents d'université, des chercheurs, des services de renseignement, mais aussi des personnalités étrangères – je pense à l'ambassadrice d'Australie en France et au président de la commission conjointe du Parlement australien sur le renseignement et la sécurité – nous ont montré que la France constituait une cible de choix.

Avant de vous donner la parole, madame la ministre, notre rapporteur vous précisera ses axes de travail. Ensuite, nos collègues membres de la mission d'information vous poseront leurs questions.

Je rappelle que cette réunion fait l'objet d'une captation vidéo diffusée sur le site internet du Sénat.

M. André Gattolin, rapporteur. – Madame la ministre, c'est pour nous un plaisir de vous recevoir dans le cadre des travaux de cette mission d'information constituée à l'initiative du groupe RDPI du Sénat.

Nos travaux s'effectuent effectivement dans des délais très contraints, puisque nous devons rendre nos conclusions à la fin du mois. Pour autant, et comme il est de coutume au Sénat, nous avons cherché à aller au fond des choses. La mission aura ainsi mené près de 30 auditions, et adressé un questionnaire à l'immense majorité des établissements de l'enseignement supérieur – je déplore le faible nombre de réponses des grandes écoles de commerce, mais peut-être est-ce un silence significatif en lui-même...

Je ne peux évidemment pas vous livrer nos conclusions, sur lesquelles nous réfléchissons encore et qui doivent être débattues entre nous. Mais je remercie vos services pour les réponses très détaillées et riches en références qu'ils nous ont apportées.

Votre présence aujourd'hui souligne l'importance d'une problématique trop longtemps ignorée, mais qui a récemment émergé sur le devant de la scène politique et médiatique mondiale. Mes collègues et moi avons ainsi été frappés par la convergence d'analyses des chercheurs spécialisés, des universités, des administrations, mais également des autres grandes démocraties, concernant les nouvelles menaces qui pèsent sur l'enseignement supérieur et notre recherche. C'est un fait auquel nous devons nous habituer : le monde académique n'échappe plus à ce que certains appellent la « brutalisation » des relations internationales, il en est même partie prenante.

Dans ce paysage, nous avons retenu un mot, souvent prononcé par nos interlocuteurs : « vigilance ». Je le crois significatif d'une attitude réaliste sur l'état de notre monde. Mais il traduit également une forme de naïveté – longtemps entretenue – du monde de la recherche, dont les fondements mêmes appellent à l'ouverture et à la collaboration confiante. Il y a un énorme travail à mener pour sensibiliser le monde académique à ce nouveau monde dominé par des États qui suivent des stratégies d'influence, d'interférences, d'ingérence, des stratégies coordonnées et construites. Les nombreux cas très préoccupants dont nous avons pris connaissance ne sont probablement que la partie émergée de l'iceberg.

Pour autant, nous avons été en partie rassurés par la prise de conscience que nous sentons poindre depuis plus d'un an. Nous souhaiterions qu'elle soit amplifiée par vos soins et que les mesures de protection de notre monde académique soient adaptées à une menace désormais protéiforme.

Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. – Merci beaucoup pour cette invitation. Je me réjouis que le Sénat ait choisi de consacrer une mission d'information sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences. Je suis très heureuse de vous retrouver pour évoquer ce sujet de société qui appelle un traitement particulier s'agissant notamment de l'enseignement supérieur et de la recherche – l'actualité récente nous l'a rappelé. Il y va de notre souveraineté, mais aussi de nos libertés.

Je tiens à rappeler mon attachement sans faille à l'intégrité scientifique et aux libertés académiques. Nous avons eu l'an dernier au Sénat des débats constructifs lors de l'examen du projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur. Je sais que le Parlement mène un suivi rigoureux de ces thématiques, puisqu'en mars 2021, Monsieur le Sénateur Ouzoulias, vous remettiez avec le député Pierre Henriot un rapport très intéressant fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) pour la promotion et la protection d'une culture partagée de l'intégrité scientifique. Ces travaux trouvent aujourd'hui une forte résonance dans le cadre de nos discussions.

Ces valeurs d'intégrité et de liberté conditionnent l'excellence de la recherche et son existence même. À cet égard, je rends hommage à l'ensemble de la communauté des chercheurs et des enseignants-chercheurs qui les portent avec engagement et détermination.

La recherche et l'enseignement sont aussi par définition des domaines d'interactions et d'échanges, en particulier internationaux ; il est fondamental que cela puisse perdurer. S'agissant de l'enseignement supérieur, de la recherche ou de l'innovation, qui est aussi un domaine-clé, notre politique d'attractivité et d'ouverture s'est toujours construite avec ambition, détermination et sans naïveté face à d'éventuelles menaces.

Nous devons sans cesse concilier deux impératifs : l'attractivité de nos établissements et de notre recherche, et la protection de notre modèle, de son autonomie et de ses libertés. Dans un environnement mondialisé et de plus en plus interdépendant, cette construction doit reposer sur la prudence et l'ouverture, sans sombrer dans les excès de la première, mais sans se jeter aveuglément dans les attraits de la seconde. C'est le cas de la stratégie en faveur de l'enseignement supérieur qui a été présentée en novembre 2019 et porte des ambitions très fortes pour attirer des étudiants étrangers. L'objectif est d'en accueillir 500 000 d'ici à 2027, au travers d'une politique de visas simplifiés et de frais d'inscription différenciés, et de favoriser les départs à l'international. Aujourd'hui, après dix-huit mois

marqués par la pandémie de covid-19, je suis convaincue de l'importance du maintien de ces échanges et de leur dynamisme.

La visibilité de nos établissements à l'international a considérablement progressé ces dernières années. Le fait d'apparaître à une excellente place dans les classements internationaux, notamment dans le classement de Shanghai, nous permet de conserver notre troisième place mondiale au rang des pays reconnus pour l'excellence de leur recherche. Toutefois, cela nous rend aussi beaucoup plus visibles dans les radars des prédateurs et incite à une plus grande vigilance. Il convient de distinguer le *soft power*, qui s'appuie sur des pratiques légitimes et transparentes pour vanter les mérites de son enseignement supérieur ou de sa recherche, et l'ingérence, qui s'abrite derrière le secret.

Le renforcement de notre attractivité se déroule collégalement, dans le souci constant de protéger les travaux de nos chercheurs tout en garantissant leur liberté. Cela ne se fera jamais contre eux, ils doivent comprendre l'importance de la protection et participer à son amélioration. Grâce aux remontées spontanées des chercheurs, des directeurs de laboratoires ou des fonctionnaires de sécurité et de défense (FSD), et à une connaissance géopolitique actualisée en continu, le ministère est constamment informé des éventuelles menaces et risques d'ingérence qui pourraient affecter son écosystème. Le Haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS), la mission ministérielle en faveur de la sûreté et de la sécurisation de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, et la Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) exercent un rôle primordial en la matière.

Le HFDS, en lien avec le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, anime et coordonne la politique en matière de défense, de vigilance, de prévention de crise et de situation d'urgence. Il contrôle la préparation des mesures d'application et s'appuie sur un réseau de correspondants dans les académies et au sein des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Autour de ce haut fonctionnaire, un pôle veille à la protection du potentiel scientifique et technique de la Nation et lutte contre les tentatives d'ingérences étrangères, notamment au travers de la création des « zones à régime restrictif » (ZRR).

Ce dispositif de protection du potentiel scientifique et technique (PPST) s'inscrit dans un cadre réglementaire bien précis, fondé sur l'article 413-7 du code pénal. Il est piloté par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et vise à protéger les savoirs, les savoir-faire et les technologies les plus « sensibles » des établissements localisés sur le territoire national, dont le détournement et/ou la captation pourraient porter atteinte aux intérêts économiques de la Nation, renforcer des arsenaux militaires étrangers, affaiblir nos capacités de défense, contribuer à la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, ou être utilisés à des fins terroristes. Aujourd'hui, la PPST comprend 52 établissements adhérents, 573 ZRR, et plus de 150 unités de recherche.

Le HFDS intervient aussi dans l'évaluation des projets déposés dans le cadre d'appels bilatéraux ou des projets de coopération institutionnelle, avec une vigilance particulière sur les technologies duales. Au sein des établissements, il organise et structure la surveillance et la prévention des risques d'influences étrangères, *via* notamment ces relais que sont les FSD et leurs adjoints, habilités au secret défense.

Sur le terrain, les fonctionnaires de sécurité et de défense – plus de 160, qui sont nommés sur proposition des établissements – ont pour mission d'évaluer les risques correspondant aux menaces – divulgation de secrets de la défense, utilisation frauduleuse de

moyens informatiques ou pillage de hautes technologies –, et surtout, de proposer des réponses et de s'assurer de leur mise en œuvre. La présence de ces fonctionnaires est essentielle pour construire ensemble cette stratégie de défense.

La surveillance et la prévention des éventuelles influences étatiques étrangères au sein des établissements d'enseignement supérieur et de recherche sont donc en grande partie le reflet de la structuration du paysage français. Des acteurs de l'administration centrale sont chargés de la stratégie et de la vigilance, qui se déclinent au sein de chaque établissement et opérateur autonome par la gouvernance, dans le cadre de leur autonomie et en interaction avec l'ensemble des acteurs territorialement compétents.

La recherche scientifique est confrontée au même risque, qui est connu et pris en compte de longue date par le ministère. À ce titre, nous sommes inscrits dans le dispositif de gouvernance interministérielle de la politique de sécurité économique, formalisé par le décret du 20 mars 2019. Une attention particulière est donnée à l'innovation et au transfert, puisqu'un référent de sécurité économique habilité au secret de la défense nationale sera désigné dès cette année par le président de chaque société d'accélération du transfert de technologies (SATT). Régionalement, l'accompagnement des référents et l'animation de ce réseau sont copilotés par les délégués à l'information stratégique et à la sécurité économique (Disse) et les délégués régionaux académiques à la recherche et à l'innovation (Drari). Le déploiement de ces dispositifs se poursuivra en 2022 au sein des pôles de compétitivité, puis dans toutes les structures d'écosystèmes de valorisation de l'innovation, telles que les incubateurs, les Instituts Carnot, ou encore les futurs pôles universitaires d'innovation.

Il existe une volonté affirmée de constitution d'une souveraineté nationale dans les technologies-clés, concrétisée par la protection de certaines filières industrielles françaises dans tous les domaines de recherche qui font l'objet d'un plan de soutien de l'État, notamment du programme d'investissement d'avenir (PIA). Certains financements publics sont désormais explicitement conditionnés à la prise en compte des impératifs de souveraineté nationale à travers la sécurisation des recherches scientifiques face aux risques d'ingérence. Tel est le cas des soutiens aux projets de France Relance. La prise en compte de la PPST est également une exigence pour la mise en œuvre des programmes prioritaires de recherche du PIA.

Toutes ces problématiques sont au cœur de l'action de notre ministère et des établissements qui en dépendent. De par le niveau de son excellence, internationalement reconnue, notre système est menacé par des influences étatiques extra-européennes. Il dispose néanmoins aujourd'hui de ressources, notamment humaines, pour s'en prémunir, la clef étant de mieux former, de mieux affiner notre connaissance des risques. On ne peut pas parler d'injonctions contradictoires ; il faut simplement allier la volonté de conserver l'internationalisation de la science, tout en étant conscient des menaces qui nous entourent. Je suis convaincue que le monde universitaire saura porter les trois piliers de cette ambition que sont la sensibilisation, la responsabilité et la transparence.

M. André Gattolin, rapporteur. – Vous avez rappelé les quatre secteurs qui sont privilégiés, car ils sont indispensables pour notre souveraineté. Vous avez cité aussi la PPST et les ZRR, qui visent plus particulièrement le monde des sciences et technologies. Dans le cadre de notre mission, nous nous intéressons aux formes d'influences agressives qui résultent de la volonté politique d'infléchir la liberté académique, voire l'intégrité scientifique de certains travaux. J'en veux pour preuve l'annulation, par certaines universités, de la visite du dalaï-lama ou de certains colloques sur la population ouïghoure. Sont concernés plusieurs

États comme Taïwan, Hong Kong ou la Turquie. J'ai moi-même fait les frais de ces pratiques voilà quelques années lors d'un colloque Europe-Chine. Outre le vol de données, certains partenariats militaires sont signés par de grands établissements, et le financement de certaines chaires manque de transparence, laissant à penser que certains travaux seraient influencés. Sans aller jusqu'à dire que rien n'est fait, on peut parler de « trous dans la raquette », car aucun signalement n'a été prévu en France concernant cette dimension. Et cela ne semble pas vraiment entrer dans les missions des fonctionnaires de sécurité et de défense.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – La meilleure protection contre « la science empêchée », qui inclut les sciences de la nature, les sciences exactes et les sciences de la pensée, c'est l'intégrité scientifique de ceux qui accueillent ou préparent ces colloques. Le système public universitaire est beaucoup moins sensible à ce type d'ingérences : chaque fois que des partenariats sont conclus à l'international, ils sont soumis avant toute signature au ministère de l'enseignement supérieur et au ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Nous avons créé en 2018 un collège de déontologie – il mériterait d'être mieux connu – dont les référents doivent recueillir ces témoignages. Quand des colloques sont empêchés, quand des conclusions vont dans le sens de ceux qui financent les travaux, quand toute hypothèse divergente est muselée, les établissements doivent systématiquement être en mesure de dénoncer le problème et de s'appuyer sur leur déontologue, voire sur le collège de déontologie. Vous avez raison, certains sujets sont évités par les Chinois ou les Turcs. Ce qui protège la recherche française, c'est qu'elle ne dépend pas des droits d'inscription des étudiants internationaux.

M. André Gattolin, rapporteur. – Cela vaut pour les universités publiques. Mais existe-t-il une surveillance des ressources des grandes écoles privées ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Tous les établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (Eespig) ou qui sont en lien avec le ministère sont tout à fait conscients de ces problématiques. En France, le seul fait d'avoir des locaux habilités à recevoir du public est suffisant pour se voir octroyer le titre d'institut et délivrer des diplômes qui n'ont aucune valeur. D'où les nombreux efforts du ministère pour informer les étudiants sur les formations reconnues par le ministère et pour éliminer ces établissements de l'offre de formation officiellement reconnue.

Au demeurant, le travail réalisé par les doctorants et le regard des FSD sur les dossiers de candidatures pour des masters sensibles nous épargnent bien des difficultés futures. Sur des disciplines moins technologiques, il faut amplifier nos efforts. En effet, le dispositif de PPST concerne uniquement les sciences dites « dures », puisque l'arrêté du 3 juillet 2012 exclut les établissements de sciences humaines et sociales. Néanmoins, ces établissements se sont tout de même dotés de fonctionnaires de sécurité et de défense. Tout le monde prend donc conscience de la nécessité de disposer de formations et d'outils en la matière, ce que nous devons encourager dans tous les champs de la science et non seulement en matière scientifique et technologique, afin d'assurer la liberté scientifique dans tous les secteurs.

M. Pierre Ouzoulias. – Malheureusement, on n'observe pas que des ingérences extra-européennes dans la recherche scientifique. D'ailleurs, je veux vous rendre hommage pour votre action déterminée lorsque la Pologne est intervenue indûment dans un colloque français pour tenter d'influencer la présentation de la participation de la Pologne à la Shoah.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – C’est vrai.

M. Pierre Ouzoulias. – Les constructions idéologiques nationales s’observent donc partout, y compris en Europe.

Par conséquent, dans le cadre de la présidence française de l’Union européenne, ne pourrions-nous avoir une action forte visant à faire de la Déclaration de Bonn un texte fondateur de l’Union européenne en matière de recherche, promouvant tant l’intégrité scientifique que la transparence ?

Par ailleurs, les textes d’application de la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l’enseignement supérieur, dont certaines dispositions concernent l’intégrité scientifique, sont en cours de rédaction. Ne pourrait-on en profiter pour adopter des dispositions relatives à la transparence ?

Les missions du Haut Conseil de l’évaluation de la recherche et de l’enseignement supérieur (Hcéres) incluent-elles une mention spéciale pour les travaux présentant une sensibilité stratégique particulière afin que les chercheurs concernés ne soient pas soumis aux mêmes règles d’évaluation que les autres et puissent s’abstenir volontairement de publier les résultats de leurs recherches sans que leur absence de publication soit considérée comme une faute ? Cela favoriserait une prise de conscience chez certains scientifiques. Je suis internationaliste par culture, mais cela ne m’oblige pas à adopter un irénisme béat : certains chercheurs étrangers se passionnent pour les baleines à Brest, sans que cela ait quoi que ce soit à voir avec la biologie marine...

Mme Frédérique Vidal, ministre. – La loi de programmation de la recherche a été l’occasion de réviser les décrets relatifs à l’intégrité scientifique. C’est vrai, ces décrets sont en cours de rédaction et nous pourrions nous appuyer sur les résultats de cette mission parlementaire pour rappeler les principes de base de la méthode scientifique : on n’a pas la réponse à la question posée avant d’avoir démarré ses travaux ; la bibliographie ne va pas que dans le sens de l’hypothèse évaluée ; et l’on peut avoir des débats contradictoires pour évaluer les résultats. S’il n’y a pas de débat possible, c’est que les résultats existaient avant le travail de recherche ou qu’il y a un problème de méthode...

Nous avons travaillé dans le cadre des dispositifs de science ouverte, qui me paraissent excellents, tant comme ministre que comme scientifique. Il s’agit d’un contrôle des chercheurs par les pairs, qui empêche de dire n’importe quoi puisque l’on est relu par l’ensemble de sa communauté scientifique. Néanmoins, même dans ce cadre, il faut garder certains résultats sous embargo. Cela étant, on peut tout de même mettre à la disposition de la communauté scientifique, par ce biais, les résultats négatifs.

En ce qui concerne votre dernière question relative au Hcéres, un tel mécanisme existe déjà, car, dans certains cas, il n’y a pas de publication en accès libre, par exemple lorsque certaines thèses sont soutenues à huis clos. Dans ce cas, le Hcéres est informé que le travail a été mené, qu’il a abouti mais il ne doit pas s’attendre à ce que l’on puisse en trouver les résultats.

On s’est longtemps focalisé, probablement de façon justifiée, sur la question de la technologie et de l’innovation. Aujourd’hui, l’innovation de rupture est favorisée par rapport à l’innovation de rattrapage ; on constate un déplacement des financements dans certains pays.

Évidemment, si certains pays peuvent se prévaloir de publications scientifiques émanant de l'étranger et cautionnant un récit national revisité, cela permettra à ce récit de devenir l'histoire. Il faut être très vigilant. Nous devons travailler sur ce sujet, pour préserver la liberté scientifique. On observe cela régulièrement avec les doctorants financés par leur pays d'origine et qui subissent des pressions. On en a pris conscience, il faut maintenant trouver les moyens d'y remédier.

Le Programme d'aide à l'accueil en urgence des scientifiques en exil (« Pause »), qui concernent tous les domaines de la science, suscite des questionnements, car, selon les scientifiques concernés, rompre les liens de collaboration avec leurs collègues dans leur pays d'origine, où la liberté scientifique n'existe plus, c'est abandonner ces derniers. Il faut permettre à ces scientifiques de préserver leur savoir et leurs connaissances en attendant qu'ils puissent exercer de nouveau leur liberté scientifique.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Il faut sans doute mieux former, dites-vous, mais comment faire émerger une culture commune sur ces questions ? Comment mieux diffuser les pratiques, dans un contexte souvent très médiatisé ? Il importe de ne pas laisser d'autres acteurs se saisir du sujet en dépassionnant celui-ci en amont. Il y a plusieurs possibilités : la voie réglementaire ; la circulaire relative à la stratégie d'intégrité scientifique des opérateurs de recherche ; et l'évaluation : prend-on en compte ce sujet dans l'évaluation ?

La voie de la labellisation est une autre option. Dans les critères du label « Bienvenue en France », je n'ai rien vu à ce sujet. Ce label concerne la qualité de l'accueil et de l'accompagnement matériel mais ne porte pas sur les exigences des établissements en la matière ; ne faudrait-il donc pas y inclure les questions d'intégrité scientifique ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Le label « Bienvenue en France » porte sur l'accueil matériel des étudiants étrangers : la constitution d'un guichet unique, la possibilité de prendre des cours de français ou encore l'affiliation à la sécurité sociale. Néanmoins, l'accès à la France démarre dans le pays d'origine et passe notamment par Campus France. L'arrivée sur le sol français d'étudiants ou de chercheurs internationaux ne relève pas des établissements. Ce ne sont pas eux qui contrôlent la provenance de l'étudiant. Cela dit, il est important de travailler en bonne intelligence avec son FSD, qui fait le lien avec ces questions.

La formation doit être protéiforme, parce que les sujets et les modalités de l'accueil diffèrent selon les communautés disciplinaires. Certaines personnes voient immédiatement pour quelles raisons leurs recherches peuvent faire l'objet de convoitises, quand d'autres ne le perçoivent pas du tout. Il faut donc améliorer ce niveau de discernement. Le travail local est donc très important. Au lieu de considérer, par exemple, que la totalité de tel laboratoire d'électronique est susceptible de subir des ingérences, il faut identifier les secteurs sensibles et assurer une étanchéité entre ceux-ci et le reste du laboratoire. En effet, on ne peut demander à chaque chercheur de contrôler si l'étudiant qui pose une question est en droit de le faire. Bref, cela doit s'organiser sur place.

Je veux absolument éviter, dans ce domaine comme dans d'autres, que l'on prévoie un dispositif intellectuellement très satisfaisant mais impossible à appliquer. Il faut que l'on se protège et non que l'on se rassure en se disant que, si le texte était appliqué, on serait protégé...

Enfin, rien n'est plus éloquent qu'un FSD démontrant qu'il peut aspirer facilement les données d'un téléphone, pourtant éteint. Il faut donc voyager, lorsque l'on est

président d'un établissement, avec un ordinateur ne contenant pas les données de l'établissement et, lorsque l'on est chercheur, sans ses données de recherche ; de même, il faut éviter d'activer son téléphone dès que l'on arrive dans un aéroport international. Il est préférable de prévoir des téléphones et des ordinateurs dédiés aux voyages internationaux. Je crois plus à ce type de formation qu'à des mécanismes parfaits mais inapplicables.

M. Stéphane Piednoir. – Différents dispositifs existent ; s'articulent-ils correctement ? Ne se superposent-ils pas les uns aux autres ? Le collège de déontologie vous semble plus agile et repose sur des référents, mais comment ceux-ci sont-ils recrutés ?

Vous avez plutôt parlé des sciences exactes et expérimentales ; quels dispositifs sont en place dans les autres domaines ? Des algorithmes sont-ils prévus pour signaler une éventuelle ingérence ou une orientation particulière ?

Enfin, les auteurs de troubles et les universités qui refusent d'aborder tel ou tel sujet encourent-ils des sanctions ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Le collège de déontologie a été créé à la demande du monde scientifique. Des chercheurs, volontairement ou sous la contrainte d'une ingérence, ne respectent pas les règles déontologiques, mais la plupart s'y soumettent, et c'est grâce à cela que l'on est au courant. Vu le nombre de colloques et d'interventions ayant lieu chaque jour dans les établissements d'enseignement supérieur français, s'il n'y avait pas des individus signalant des ingérences, personne n'en saurait rien. D'où l'idée des référents de déontologie. Il s'agit du monde académique, ce n'est donc pas moi qui nomme ces référents ; c'est un système de cooptation de personnes s'intéressant à ces questions. Il en va de même pour les FSD, mais ceux-ci doivent être habilités au secret-défense.

De même que l'on est informé de ce qui se passe dans les zones à régime restrictif, on est au courant de ce qui intervient dans les sciences humaines et sociales, car il y a toujours quelqu'un pour signaler un comportement qui lui semble incorrect.

Les chefs d'établissement sont responsables de la sécurité au sein de leur établissement ; par exemple, la police ne peut y pénétrer que si le chef d'établissement l'y autorise. C'est donc souvent contraint et forcé qu'il annule un événement, quand il sait que, s'il ne le fait pas, il devra demander la protection de la police – organiser un colloque sous la protection de la police ne correspond pas à la vision que l'on a du monde universitaire – ou parce que lui ou son personnel risquent d'être confrontés à des personnes violentes. C'est dans ce domaine que nous devons accompagner les chefs d'établissement.

Si les actes relèvent du pénal, la procédure de signalement au procureur prévue à l'article 40 du code de procédure pénale s'applique, mais si les actes sont d'une autre nature, nous devons déterminer ce qui doit être fait.

Jusqu'à récemment, les commissions disciplinaires ne traitaient que des fraudes aux examens. On maîtrise donc encore mal ces sujets. C'est pourquoi nous avons rendu possible le dépaysement des procédures et nous avons placé un magistrat à la tête de la section disciplinaire du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (Cnéser). Nous devons accompagner cette évolution, car c'est ce genre de choses qui protégeront la liberté académique.

M. André Gattolin, rapporteur. – C'est vrai, il ne faut pas tout réglementer, mais certaines règles, comme celles qui s'appliquent en matière de transparence et de conflits d'intérêts, présentent un avantage : elles constituent un principe de précaution. C'est moins le fait de répondre parfaitement que celui de devoir répondre qui entraîne une forme de contrôle *a priori* ; nous le savons bien, nous, les politiques, ces règles nous contraignent et nous préservent de certaines tentations. C'est pourquoi le président et les membres de cette commission sont attachés au renforcement de la transparence.

Nous devons également éviter que le monde politique impose verticalement des règles au monde universitaire ; nous préférons que celui-ci se saisisse du sujet et institue de bonnes pratiques. C'est ce qui s'est passé au Royaume-Uni et en Australie, où, pourtant, les universités sont principalement privées ; toutefois, la coordination entre leurs établissements est forte, puisque Universities UK compte 140 universités. Chez nous, la Conférence des présidents d'université (CPU), quelque respectable qu'elle soit, n'a pas les moyens d'instaurer un système dans lequel les référents se réuniraient pour déterminer les situations rencontrées et les solutions à envisager. On voit mal comment une telle action pourrait émerger.

En outre, les présidents d'université sont alarmés par la multiplication du nombre de référents, qui ne garantit pas la compétence des titulaires de ces fonctions. Nous devrions peut-être nous méfier de cette multiplication, car la création d'un référent est parfois une réponse circonstancielle apportée à un problème, pourtant réel. Il faut développer la coopération entre universités, car, au Royaume-Uni et en Australie, les pratiques qui ont émergé sont très intéressantes.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Les référents, il ne suffit pas de les nommer, il faut animer leur communauté. C'est là que réside leur intérêt, dans le partage d'informations. En outre, comme ces réseaux existent dans d'autres pays européens, cela permet un partage des expériences. La Commission européenne a annoncé des lignes directrices dans quatre domaines : les valeurs, la cybersécurité, les partenariats et la gouvernance. Il sera possible de les décliner au travers des référents.

Il faut également être capable d'objectiver les choses. Par exemple, je me suis beaucoup appuyée sur l'enquête sociologique Violences et rapports de genre (Virage), de l'Institut national d'études démographiques (Ined), qui porte sur l'ensemble de la population avec un focus particulier sur les universités. On ne peut pas traiter un sujet si l'on ne sait pas s'il s'agit d'un épiphénomène, d'un phénomène en croissance ou encore d'un phénomène sporadique – en l'espèce, cette enquête montre que les violences sexistes ne sont pas un épiphénomène ni un phénomène sporadique et que leur visibilité croît –, et, pour que cela soit utile, cela doit être fait dans les règles de l'art de la méthode scientifique. Pour que des chercheurs s'approprient ces sujets, il fallait des données. Or on a pu obtenir celles-ci auprès des référents, qui disposent de tous les signalements.

La question des libertés académiques se pose maintenant à l'échelon européen, puisque la Commission s'en empare, et nous devons travailler en coopération avec nos partenaires ; il existe d'ailleurs un observatoire européen des libertés académiques, qui recense les incidents, envahissements de colloque ou autres.

M. André Gattolin, rapporteur. – Entre les initiatives de la Commission et les préconisations que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) inclura dans un rapport en préparation, on voit que le sujet de l'intégrité scientifique, de la

liberté et de l'ingérence émerge à l'échelon international. Nous souhaiterions savoir quelles répercussions cela peut avoir, à l'échelle nationale et internationale.

Par ailleurs, parmi les réponses que nous avons reçues des établissements consultés, il apparaît qu'il n'existe pas de base juridique permettant d'obliger les établissements à communiquer à vos services les accords passés avec les entreprises étrangères. Or on constate, notamment à l'échelon européen, que l'influence étrangère passe maintenant au travers d'aides d'entreprises étrangères, parapubliques ou proches de l'État. Cette absence de base juridique nous semble constituer un vide à combler.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Vous avez raison, il faut anticiper. Pour le moment, nous traitons les problématiques qui ont été identifiées, mais d'autres émergent. Nous devons nous assurer que la prise en compte de ce sujet devienne un réflexe naturel à chaque nouvelle coopération. Néanmoins, je le répète, l'immense majorité de ce qui se passe dans le monde de la recherche se fait entre personnes intègres ; heureusement...

M. Étienne Blanc, président. – Merci beaucoup, madame la ministre.

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

La réunion est close à 17 h 50.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 20 SEPTEMBRE ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 21 septembre 2021

À 14 heures

Salle A263 et en téléconférence)

Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission n° 829 (2020-2021) sur la proposition de loi n° 718 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à protéger la rémunération des agriculteurs (Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure)

Il sera possible d'assister à cette réunion 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

Mercredi 22 septembre 2021

À 9 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

Examen du rapport de Mme Anne Chain-Larché et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 326 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer la lutte contre la maltraitance animale ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Jeudi 16 septembre à 12 heure

Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées

Mercredi 22 septembre 2021

À 10 heures

Salle René Monory et en téléconférence

- Examen du rapport d'information de M. Pascal Allizard et Mme Gisèle Jourda sur « La puissance chinoise en Europe aujourd'hui ».

Commission des affaires sociales

Mercredi 22 septembre 2021

À 9 h 30

Salle A213 - 2ème étage Est et en téléconférence

- Audition de M. Denis Morin, président de la sixième chambre de la Cour des comptes, sur l'enquête sur les soins intensifs et de réanimation, demandée en application de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières.
- Audition de Mme le Pr Dominique Le Guludec, présidente de la Haute autorité de santé
- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes (A.N., n° 4361)
- Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire sur la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale et sur la proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale

Commission de la culture

Mercredi 22 septembre 2021

À 9 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

- Audition de M. Philippe Bélaval, président du Centre des Monuments nationaux (CMN), Mme Valérie Senghor, directrice générale adjointe du CMN, et M. Xavier Bailly, administrateur du château de Villers-Cotterêts ;
- Audition du général Jean-Louis Georgelin, président de l'Établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

Commission des finances

Mercredi 22 septembre 2021

À 9 h 30

Salle de la commission et par téléconférence

- Contrôle budgétaire – communication de M. Vincent CAPO-CANELLAS, rapporteur spécial, sur Météo-France
- Contrôle budgétaire – communication de Mme Vanina PAOLI-GAGIN, rapporteur spécial, sur l'optimisation de la gestion de l'immobilier universitaire à l'heure de la nécessaire transition écologique et du déploiement de l'enseignement à distance

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 325 (2020-2021) visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles

À 11 h 30

Salle Clemenceau et par téléconférence

Captation

- Audition de M. Pierre MOSCOVICI, président du Haut Conseil des finances publiques sur l'avis du Haut Conseil relatif au projet de loi de finances pour 2022 et au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

À 17 heures

Salle Clemenceau et par téléconférence

- Audition de M. Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie, des finances et de la relance et M. Olivier DUSSOPT, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics sur le projet de loi de finances pour 2022, sous réserve de sa délibération en Conseil des ministres

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 21 septembre 2021

À 14 heures

Salle 216 – 2e étage aile Est et en téléconférence

Examen des amendements éventuels au texte n° 824 (2020-2021) de la commission sur la proposition de loi n° 674 (2020-2021) permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce, présentée par Mme Nathalie Goulet (procédure accélérée) (rapporteur : M. François Bonhomme)

Mercredi 22 septembre 2021

À 8 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

- Audition de M. Serge Lasvignes, candidat présenté par le Président de la République aux fonctions de président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ;

- Vote sur la proposition de nomination par le Président de la République de M. Serge Lasvignes aux fonctions de président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement

En application de l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1058 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, modifié par l'article 3 de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application de l'article 13 de la Constitution, les délégations de vote ne sont pas autorisées

À l'issue du vote

Salle 216 – 2e étage aile Est et en téléconférence

- Examen des amendements éventuels au texte n° 787 (2020-2021) de la commission sur la proposition de loi n° 646 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels (rapporteurs : Mme Françoise Dumont, MM. Loïc Hervé et Patrick Kanner) ;

- Communication de M. François-Noël Buffet, président, sur les propositions du Sénat en matière de justice ;

- Dépouillement simultané au sein des commissions des lois des deux assemblées des scrutins sur la proposition de nomination par le Président de la République de M. Serge Lasvignes aux fonctions de président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ;

Éventuellement, à 13 h 30

Salle 216 – 2e étage aile Est et en téléconférence

Suite de l'examen des amendements au texte n° 787 (2020-2021) de la commission sur la proposition de loi n° 646 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels (rapporteurs : Mme Françoise Dumont, MM. Loïc Hervé et Patrick Kanner)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission des affaires européennes

Jeudi 23 septembre 2021

À 9 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Table ronde « Quelle place pour l'Union européenne dans les médias ? »

Captation

Séquence 1 : « Quelle couverture médiatique nationale pour l'actualité européenne ? »

- M. Christopher Baldelli, Président de Public Sénat ;
- M. Jean-Christophe Boulanger, Président de Contexte ;
- M. David Cvach, Directeur de l'Union européenne au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ;
- Mme Anne Fauconnier, Déléguée générale du Bureau de la Radio ;
- Mme Julie Ghibellini, sous-directrice de l'audiovisuel à la direction générale des médias et des industries culturelles du Ministère de la culture ;

- Mme Anne-Claire Legendre, Directrice de la communication et de la presse au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
- M. Roch-Olivier Maistre, Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- Mme Marie-Christine Saragosse, Présidente de France Médias Monde ;
- M. Christophe Tardieu, Secrétaire général de France Télévisions ;
- Mme Sybille Veil, Présidente de Radio France ;
- M. Théo Verdier, expert associé à la fondation Jean Jaurès ;
- Un représentant de TF1 et/ou M6 ;

Séquence 2 : « Comment créer un espace médiatique européen ? »

- Mme Véronique Auger, Présidente du comité directeur de la section française de l'Association des journalistes européens (AJE) ;
- Mme Sixtine Bouygues, Directrice générale adjointe de la communication à la Commission européenne ;
- M. Guillaume Klossa, Fondateur d'Europa Nova ;
- M. Boris Razon, Directeur éditorial d'Arte France ;
- M. Serge Schick, Directeur du développement international de France Médias Monde ;
- M. Tobias Schmid, Président de l'European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) ;
- M. Olivier Schrameck, ancien président du CSA, fondateur de l'ERGA ;
- M. Christophe Tardieu, Secrétaire général de France Télévisions

Mission d'information sur le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement

Mardi 21 septembre 2021

Salle RD204 - 2ème étage 46 Vaugirard et en téléconférence

À 16 heures

Examen du rapport de la mission d'information

Mission d'information sur la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse

Jeudi 23 septembre 2021

À 15 heures

Salle A263 - 2ème étage Ouest et en téléconférence

Examen du rapport de la mission

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

Mission d'information sur le thème : « Uberisation de la société : quel impact des plateformes numériques sur les métiers et l'emploi ? »

Mardi 21 septembre 2021

À 15 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

Audition commune de représentants de la CGT, de la CFDT, de la CFE-CGC, de la CFTC, de FO, de l'UNSA, et de la confédération européenne des syndicats (CES)

À 17 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, en commun avec la délégation aux entreprises